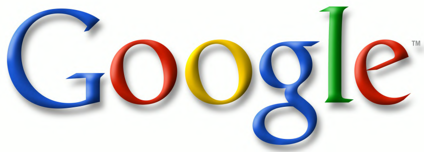


This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

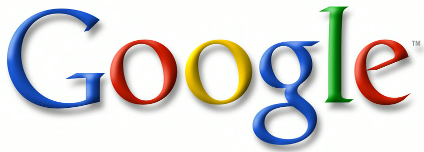
Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at http://books.google.com/



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

A 451625

1879

CH.-L. CHASSIN

LE PARLEMENT RÉPUBLICAIN

RÉSUMÉ POPULAIRE

DU DROIT CONSTITUTIONNEL



PARIS
LIBRAIRIE SANDOZ ET FISCHBACHER
G. FISCHBACHER, SUCCESSEUR
33, rue de Seine, 33

1879

Tous droits réservés.

.233

LE

PARLEMENT RÉPUBLICAIN

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

1856. — **Jean de Hunyad**, récit du XV[e] siècle, 1 vol. in-8°.

1859. — **Manin et l'Italie**, brochure in-8°.

1859. — **Edgar Quinet, sa vie et son œuvre**, 1 vol. in 8° et in-18.

1859-1860. — **Histoire politique de la révolution de Hongrie**, 1847-1849, en collaboration avec M. Daniel Iranyi, 2 vol. in-8°.

1860. — **Le poëte de la révolution hongroise, Pétœfi**, 1 vol. in-12.

1862. — **La presse libre selon les principes de 1789**, avec une *Note pour servir à l'histoire de la presse en* 1861, 1 vol. in-12.

1863-1865. — **Le génie de la Révolution**, les deux premiers volumes in-8° et in-18. (A continuer).

1867. — **L'Armée et la Révolution**, 1 vol. in-18.

1875. — **Les cahiers de 1789 et les cahiers du Sénat, — Projet de cahier du délégué de commune, — Le cahier général des électeurs de 1876**, 3 brochures in-32.

EN PRÉPARATION :

Études sur les administrations de Bienfaisance.

Imprimerie de Poissy — S. Lejay et C[ie].

CH.-L. CHASSIN

LE

PARLEMENT RÉPUBLICAIN

RÉSUMÉ POPULAIRE

DU DROIT CONSTITUTIONNEL



PARIS
LIBRAIRIE SANDOZ ET FISCHBACHER
G. FISCHBACHER, SUCCESSEUR
33, rue de Seine, 33

1879
Tous droits réservés.

JN
2591
.1879

Vignaud
3-25-29

PRÉFACE

Vers la fin de l'année 1878 a paru (in-8o de 828 pages, Cerf et fils éditeurs) un *Traité pratique de droit parlementaire*, par MM. Jules Poudra, secrétaire général, et Eugène Pierre, rédacteur attaché au secrétariat de la Chambre des députés.

Il n'existait en ce genre que deux livres, fort incomplets d'ailleurs et très-arriérés, l'un datant de 1839, l'autre de 1842 :

Le *Traité de la confection des lois*, par M. Benat Saint-Marsy, avocat, et M. Valette, mort en 1877, secrétaire inamovible de tous les présidents qui se sont succédé à la tête de nos Assemblées nationales et Chambres des députés depuis 1848;

La *Jurisprudence électorale parlementaire*, par M. Grün, ancien rédacteur en chef du *Moniteur uni-*

versel, recueil mis au courant de la législation en 1850 et en 1865.

MM. Poudra et Pierre ont naturellement puisé à pleines mains dans les travaux de leurs devanciers. Mais ces travaux ne forment que la très-minime et la moins importante partie du leur. Celui-ci, entièrement nouveau sur le plus grand nombre des points, embrasse :

Les attributions du pouvoir législatif et ses rapports avec le pouvoir exécutif;

Le mode d'acquisition du mandat législatif;

Les conditions de validation de ce mandat;

La constitution normale des Assemblées;

L'élaboration des lois;

Leur promulgation.

Comme ils le disent en d'excellents termes, les auteurs étudient « le fonctionnement de la souveraineté nationale et le mécanisme intérieur du pouvoir législatif ». Ils recherchent « comment la loi est faite ». Ils laissent aux Traités de droit constitutionnel et administratif le soin de décrire l'organisation générale de l'Etat et d'enseigner comment les lois s'appliquent.

A mesure que l'on se servira de l'ouvrage, désormais classique, de MM. Poudra et Pierre, on en sentira mieux, croyons-nous, le mérite et le haut intérêt. On peut, sans crainte d'être démenti par un chercheur méticuleux, constater qu'ils ont épuisé la matière et que leur livre suffit à quiconque veut se rendre compte

du système représentatif en France, des applications qu'il a reçues et de celles qu'il est susceptible de recevoir.

Chargé de rendre compte, au JOURNAL OFFICIEL, du *Traité pratique*, nous avons cru inutile d'en présenter la critique au point de vue du législateur et du juriste. Nous avons estimé nécessaire d'en dégager un exposé bref et complet des origines, des procédés, du but libéral et démocratique de notre droit parlementaire. Et cela pour servir, sous le régime du suffrage universel, à l'éducation politique de tout le monde.

Dispersé en quatre articles, publiés le 28 mars, le 12 avril, les 18 et 31 mai 1879, notre exposé se réunit en brochure, à la demande d'un grand nombre de sénateurs et de députés.

Avec les additions et corrections nécessitées par les changements réglementaires et constitutionnels, qui se sont produits dans le cours des mois de juin et de juillet 1879, il devient un *Manuel politique*, dont le but est de mettre à la portée de chaque citoyen « le mécanisme constitutionnel » et de répandre dans les profondeurs populaires, avec l'horreur des violences, l'art d'utiliser nos libertés légales à la réalisation pacifique de tous les progrès.

I

THÉORIE

ET

PRÁTIQUE DES CONSTITUTIONS

§ 1.

La Souveraineté du peuple, de 1789 à l'an VIII.

Ce n'est pas dans le but de susciter une Constitution, encore moins afin de proclamer la Nation souveraine, que furent convoqués les derniers États-Généraux.

La monarchie n'avait nulle envie de se démettre de son absolutisme séculaire ; elle désirait, étant acculée à la banqueroute, obtenir des trois Ordres les sacrifices indispensables au rétablissement de l'équilibre des finances royales. En échange, elle daignait promettre de s'occuper de la réforme des abus d'après les remontrances et les vœux des sujets, selon les propositions et avis des députés régulièrement élus.

Très-respectueux des formes électorales, les électeurs de 1789 tinrent peu de compte du fond des lettres royales de convocation.

Les Cahiers du tiers-état en totalité, beaucoup de ceux de la noblesse, quelques-uns même du clergé, — quand les trois Ordres signèrent un Cahier commun, — constatent que la France n'a pas de Constitution, établissent qu'il en faut une, et souvent en dressent le plan détaillé.

La grande majorité des bailliages et sénéchaussées donne mandat aux représentants de faire prévaloir le principe de la souveraineté nationale.

Cette souveraineté, les représentants l'exercèrent avant de la proclamer.

En son nom, les Ordres privilégiés furent sommés et forcés de se réunir au tiers-état, de s'abolir par conséquent. En son nom, et de haute lutte, l'Assemblée nationale s'institua elle-même, se forma, malgré la tradition, malgré la cour, malgré la force armée, de députés égaux entre eux et solidairement inviolables, collectivement maîtres de l'État, leur réunion étant la Nation résumée.

L'Assemblée constituante établit, dans sa

Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen (août 1789) :

« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

Elle répète, dans la Constitution de 1791 :

« La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible ; elle appartient à la Nation ; aucune section de peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »

Considérant que la nation est trop nombreuse et répandue sur un territoire trop large pour s'assembler elle-même tout entière, la Constitution française se définit « représentative, les représentants étant le Corps législatif et le roi. »

Le pouvoir législatif est « délégué » à des « représentants temporaires, librement élus par le peuple. »

Le pouvoir exécutif est « délégué » au roi, pour être exercé « sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables. »

Le pouvoir judiciaire est « délégué » à des juges « élus à temps par le peuple. »

C'est parce qu'il est réputé avoir manqué aux devoirs de sa délégation « exécutive », que l'héritier des rois de droit divin est suspendu de ses fonctions, le 10 août 1792, par l'Assemblée législative. Le pacte entre la nation, souveraine, et le roi, subordonné, étant considéré comme rompu, une Convention nationale, absorbant tous les pouvoirs, est chargée d'exercer, en sa plénitude, la souveraineté nationale.

L'idéal de l'Assemblée conventionnelle eût été d'assurer, après la période révolutionnaire ou de salut public, « l'exercice permanent » de la souveraineté du peuple.

La Constitution de l'an III dit, en des termes presque identiques à ceux employés en 1789 et 1791 :

« La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens ; nul individu, nulle réunion partielle de citoyens ne peut s'attribuer la souveraineté. »

§ 2.

Retour à la Souveraineté nationale, de 1814 à 1875.

Le Sénat impérial, abandonnant l'Empire en 1814, essaya de rentrer dans le droit populaire.

Il déclara que « le peuple français appelait librement au trône de France Louis-Stanislas-Xavier de France, frère du dernier roi et, après lui, les autres membres de la maison de Bourbon, dans l'ordre ancien. »

Cette pure et simple substitution de Louis XVIII à Louis XVI sur la base des principes de 1789, — comme si Louis XVII et Napoléon Ier n'avaient pas existé, — le roi restauré tenta, mais vainement, de la repousser. Il prétendit, en sa « Charte octroyée », que « l'autorité tout entière résidait en France dans la personne du roi. »

En 1830, la célèbre majorité des 221 usa des droits, — négatifs du droit divin, — qu'avait reconnus la Charte de 1814, pour soutenir les défenseurs du droit populaire contre le coup d'État de Charles X.

Après la révolution de Juillet, c'est en vertu de l'inaliénable et imprescriptible souveraineté du peuple que Louis Philippe fut nommé par la Chambre « roi des Français » et la branche d'Orléans substituée à la dynastie des Bourbons.

Louis-Philippe fut détrôné à son tour, au nom de la souveraineté nationale, et celle-ci fut de nouveau solennellement consacrée par notre seconde Assemblée constituante en 1848, dans les mêmes termes qu'en 1789, en 1792, en l'an III.

Toute déclaration de principes manque aux lois constitutionnelles de 1875 qui nous régissent.

Néanmoins, en donnant une organisation provisoire au pouvoir exécutif, par les lois du 17 février 1871, du 31 août, même année, et du 13 mars 1873, l'Assemblée nationale de Bordeaux-Versailles s'était appuyée sur ce qu'elle

se considérait comme « dépositaire de l'autorité souveraine. »

Ici le fond a emporté la forme.

Notre troisième République, aussi bien que les deux précédentes, a pour base la souveraineté inaliénable et imprescriptible du peuple français, s'exerçant par délégation.

§ 3.

Les plébiscites, de 1793 à 1870.

L'exercice direct de la souveraineté s'est essayé pour l'examen et l'adoption de la seule de nos Constitutions qui n'ait pas été mise en vigueur. La Constitution de 1793, soumise aux assemblées primaires, fut approuvée par les quarante-quatre mille communes de la République. A peine en cite-t-on une, de cent vingt électeurs, Saint-Donan (Côtes-du-Nord), qui ait demandé le rétablissement de la royauté et des prérogatives du clergé. Le recensement des suffrages fournit au total : 1,801,918 voix pour ; 11,610 contre.

La Constitution de l'an III fut, elle aussi, rati-

fiée par le peuple, à la majorité de 1,057,390 *oui*, contre 49,977 *non*.

De ce mode de confirmation de la loi fondamentale, source et sanction de toutes les autres lois, le Consulat et l'Empire ne manquèrent pas de faire un procédé d'escamotage de la souveraineté du peuple.

La Constitution consulaire de l'an VIII se fit approuver par 3,011,007 suffrages contre 1,562.

Le Consulat à vie de Napoléon Bonaparte trouva, en l'an X, 3,568,885 acceptants sur 3,577,259 votants.

Le plébiscite qui consacra l'Empire en l'an XII réunit 3,521,675 *oui* contre 2,569 *non*.

L'Acte additionnel de 1814, par lequel l'empereur vaincu se transformait, malgré lui, en monarque constitutionnel, obtint autant de succès. Il ne se rencontra, dans la population civile, que 4,027 opposants vis-à-vis de 1,288,357 approbateurs ; dans l'armée, 320, contre 222,000 ; dans la marine, 275, contre 22,000. Ce qui n'empêcha pas Louis XVIII de rentrer après les Cent-Jours.

Substituant le procédé au principe, faisant du

plébiscite à la fois la base et « le couronnement de l'édifice » de sa politique personnelle, le dernier empereur exigea et obtint, à trois reprises différentes, l'apparence de la ratification populaire :

Les 20 et 21 décembre 1851, pour amnistier le coup d'Etat et attribuer le pouvoir constituant à son auteur, 7,439,216 oui, 646,737 non ;

Le 4 novembre 1852, pour changer la présidence décennale en empire, 7,824,129 oui, 253,149 non ;

Le 8 mai 1870 enfin, pour substituer à l'empire autocratique, l'empire se prétendant libéral, 7,358,786 oui, 1,571,939 non.

§ 4.

Le gouvernement direct et la République représentative.

Des votes en masse émis de 1793 à 1870, ne résulte-t-il pas, en fait, que, exercée sous forme plébiscitaire, toujours dans des circonstances tragiques où répondre *non* eût été presque impossible, le peuple reconnu souverain confirme sa souveraineté quand c'est une Assemblée nationale qui pose la question, et qu'il se laisse usurper momentanément cette même souveraineté lorsque c'est un César qui interroge le sabre à la main?

On conçoit, on voit appliquer par exemple, en Suisse, la consultation du peuple pour les révi-

sions constitutionnelles, mais toujours après une période suffisante de discussion libre, dans un milieu où tous les citoyens, pourvus au moins de l'instruction primaire, connaissent exactement leurs droits politiques et leurs devoirs civiques.

Jamais plébiscite français n'a eu lieu dans ces conditions normales et raisonnées.

La souveraineté nationale ne s'est exercée chez nous, et, jusqu'à l'achèvement de l'éducation politique du suffrage universel, — d'ailleurs très-avancée, — ne pourrait s'exercer avec loyauté et sécurité que par délégation temporaire, non à un chef d'État, mais à des représentants du peuple.

Le régime sous lequel nous vivons aujourd'hui est, au fond, celui que voulurent créer les constituants de 1789-1791 et de l'an III.

Nous ne sommes ni en démagogie césarienne, ni en ochlocratie anarchique, ni en démocratie pure se gouvernant directement elle-même.

Nous sommes en République représentative.

C'est, émanant de la nation entière par le suffrage universel, le Droit parlementaire qui chez nous règne et gouverne.

§ 5.

La Constitution facile à réviser.

Plus la raison humaine s'émancipe, plus elle se fortifie par la science, moins les hommes s'égarent à la recherche de l'absolu. L'absolu n'est nulle part plus déplacé que sur le terrain politique, qui appartient aux faits relatifs et changeants.

Nous croyons beaucoup moins que nos pères aux constitutions incommutables, œuvres d'une seule pièce, sorties du cerveau d'un Lycurgue, ou élaborées ligne à ligne, mot à mot, par une assemblée idéale, dont la majorité, dépouillée de préjugés, dégagée de toute préoccupation égoïste, n'aurait en vue que le bien public et serait

capable de le réaliser pour des siècles entiers, comme s'il lui était possible de posséder, avec toute la science du présent, toute la science de l'avenir.

Notre histoire contemporaine nous a démontré et prouvé — de désillusions en désastres — que ce n'est pas la Constitution logique et juste, excellemment préparée, discutée, rédigée, promulguée, qui a le plus de chances de durer, qui procure les garanties les plus solides aux libertés publiques.

Il y a des pays d'une puissance considérable, dont la Constitution ne s'est jamais ni décrétée, ni octroyée, ni écrite en bloc et qui, loin d'être une œuvre de philosophie et d'art, se trouve être un amalgame successif de transactions fortuites, de décisions hétérogènes, opposées soit aux tentatives du despotisme, soit aux priviléges des classes conquérantes, soit aux obstacles imprévus de circonstances particulières ; amalgame obtenu moins par la mise en concordance de textes superposés, que par le progrès constant des mœurs politiques acquises au fur et à mesure de l'expérience nationale.

Dans ces pays-là, — la créatrice du système parlementaire pratique, la vieille Angleterre, est le type supérieur de ces pays sûrs d'eux-mêmes, — la liberté s'est légalisée, la liberté s'entretient, se développe par le libéralisme des citoyens, qui ont pu commencer, qui ont su et qui continuent à savoir compléter eux-mêmes leur éducation politique.

Lorsqu'on se rappelle la multiplicité des régimes dont la France a changé au cours du XIXe siècle, quand on voit de quelle façon occasionnelle, personnelle et légère se sont « octroyées » les Chartes de la légimité revenante, se sont décrétées les Constitutions de l'empire s'établissant ou se démolissant, il n'est guère possible d'exiger que la critique historique se montre bien rigoureuse envers l'Assemblée nationale de 1871.

Cette Constituante improvisée a fait quatre ou cinq lois constitutionnelles, deux ou trois lois organiques, sans méthode arrêtée, avec les « idées de derrière la tête » d'une majorité mobile.

Néanmoins ces lois, quelque disparates qu'elles puissent paraître en théorie, sont devenues

en pratique la Constitution de la République française.

Et qui mieux est, cette Constitution de 1875 est la plus facile à réviser — sans bouleversement — de toutes celles, trop nombreuses, que notre pays a possédées depuis que la souveraineté populaire s'est substituée au Droit divin.

§ 6.

Première révision constitutionnelle.

Afin de rendre efficace jusqu'au bout la loi antérieure du 20 novembre 1873, par laquelle la Présidence de la République était déléguée pour sept ans au maréchal de Mac Mahon, les Constituants de 1875 avaient stipulé que nulle révision n'aurait lieu, avant le 20 novembre 1880, si ce n'est sur la proposition du Président.

Mais une fois le septennat épuisé, — il l'a été par la démission du 30 janvier 1879, — soit sur demande présidentielle, soit sur déclaration parlementaire émanée de l'initiative de l'une ou l'autre Chambre, demande ou déclaration acceptée par les deux Chambres à la majorité absolue

des voix, — la révision partielle ou totale de la Constitution peut être mise en délibération dans un Congrès ou Assemblée nationale, réunissant les sénateurs et les députés; elle s'opère à la majorité absolue des membres du Congrès.

Une première application du droit de révision partielle, par initiative des Chambres, a eu lieu le 19 juin 1879.

Siégeant un seul jour et restreignant sa délibération à l'objet déterminé d'avance par la majorité des députés et par la majorité des sénateurs, l'Assemblée nationale a supprimé l'article de la Constitution qui fixait à Versailles le siége du pouvoir exécutif et du parlement.

Cette opération accomplie avec autant d'autorité que de calme, — malgré une minorité anti-républicaine très-passionnée, — a fait voir combien il est facile désormais de réaliser, jusque dans le pacte fondamental, les réformes réclamées par l'opinion publique, dès qu'elles sont arrivées à maturité, et comment les révolutions cessent d'être redoutables lorsque les évolutions sont constitutionnellement facilitées.

§ 7.

Respect, interprétation et application de la Constitution.

Grâce à l'ordre du jour pur et simple qui suivit, en mai 1876, au Sénat, la question de M. de Franclieu et l'interpellation de M. Paris, deux points importants de notre droit constitutionnel nouveau ont été précisés :

1° Bien que révisable plus qu'une autre, la Constitution de 1875 a autant d'autorité et doit jouir d'autant de respect que n'importe laquelle des Chartes réputées perpétuelles ; elle a organisé la République, par conséquent les lois pénales non abrogées restent applicables à quiconque attaquerait le régime légal et conspirerait telle restauration monarchique que ce soit ;

2

2° La faculté d'interpréter la Constitution n'appartient ni au Sénat ni à la Chambre isolément ; si une difficulté d'interprétation se présentait, il faudrait, comme la révision même, la soumettre aux deux Chambres réunies en Assemblée nationale.

L'application des lois constitutionnelles est dévolue au pouvoir exécutif, sous la responsabilité des ministres. C'est pourquoi le renouvellement du premier tiers des 225 sénateurs amovibles, de ceux élus et à réélire par les départements de la série B, devant avoir lieu au bout des trois années qui expiraient au commencement de 1879, le ministère du 14 décembre 1877 a pris sur lui de décider la convocation, pour le 27 octobre 1878, des conseils municipaux nommant les délégués et suppléants, et de fixer les élections sénatoriales au 5 janvier 1879.

Interrogé sur ses intentions à cet égard le 8 juin précédent, il a, par l'organe de M. Dufaure, président du conseil, refusé de s'expliquer, n'ayant à répondre que de ses actes. Le Sénat a reconnu le droit du pouvoir exécutif en repoussant l'ordre du jour motivé, présenté, au nom des

droites, par M. Lucien Brun. Ayant agi durant les vacances parlementaires, et au rebours des conclusions d'un mémoire publié par le comité électoral sénatorial des Droites, le ministère a religieusement attendu, à la rentrée des Chambres, les récriminations annoncées. Aucune objection légale n'a pu se produire contre la façon dont il a interprété la Constitution, comptant les trois années des sénateurs renouvelables, non d'après le total des jours naturellement, mais d'après le nombre des sessions ordinaires parlementairement : cela dans le but unique de rendre exécutables les articles constitutionnels qui veulent que le Parlement se rassemble le second mardi du mois de janvier de chaque année et, d'autre part, interdisent aux Chambres de siéger isolément ou avec des pouvoirs incomplets.

Cet exemple a fait voir combien est facile à réparer un manque de précision, dès qu'il apparaît dans l'œuvre un peu fiévreuse des constituants de Versailles.

§ 8.

Défense de la Constitution par le refus du Budget.

La rédaction imparfaite de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 a suscité un conflit plus grave.

Toutes les Constitutions précédentes avaient reconnu aux députés, aux élus directs du pays, l'application stricte du principe de 1789 : « L'impôt est consenti par la nation et fixé par ses représentants. »

Jamais encore Sénat ni Chambre des pairs n'avait sérieusement disputé à un Corps législatif ou à une Chambre des députés l'initiative et la décision en matière de contribution publique. Cependant les rédacteurs de l'article 8 de 1875 avaient substitué les mots « lois de finances », à

l'expression antérieurement consacrée de « lois d'impôts », et ajouté, dans les termes les plus généraux, que « le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. » La majorité sénatoriale de 1876 prétendit rétablir au budget des articles repoussés par la majorité législative et ainsi acquérir au Sénat un droit de décision financière égal à celui de la Chambre.

Ce droit fut nié absolument par le président de la commission du budget, M. Léon Gambetta.

Le président du conseil d'alors, M. Jules Simon, obtint que la question fût plutôt écartée que résolue.

Quelques-uns des crédits rétablis par le Sénat furent confirmés par la Chambre, et, quand le budget rectifié revint au Sénat, celui-ci n'insista plus sur les amendements refusés ; la « loi de finances » se trouva achevée par l'accord des deux Chambres.

Le précédent ayant été suivi pour les budgets de 1878 et 1879, il en résulterait, — sauf révision de la Constitution, — que le Sénat peut présenter des amendements au budget arrêté par la

Chambre, mais qu'après un nouvel examen par les députés des corrections proposées, le droit sénatorial est épuisé.

Sur ce détail de procédure parlementaire, la majorité républicaine n'engageait aucun principe dans une transaction provisoire. Mais elle ne pouvait, sous nul prétexte, rien céder du droit de voter l'impôt, et par conséquent de le refuser, sans abandonner, comme le dit le rapporteur de la commission du budget, M. Jules Ferry, « le principe même du gouvernement constitutionnel et du régime parlementaire. »

Après avoir refusé, en juin 1877, au ministère dissolutionniste du 17 mai, le vote des contributions directes, la majorité républicaine, réélue par la France le 14 octobre, ne consentit à accorder l'impôt au pouvoir exécutif qu'une fois le gouvernement remis à des ministres républicains.

§ 9.

Fin des conflits.

Si ce moyen de résistance pacifique, au nom du peuple, eût manqué aux représentants, la situation serait devenue révolutionnaire. Nous n'avons fait, à cette époque critique, « l'économie d'une révolution » que grâce à l'énergique sagesse de nos députés et à l'excellence de la première de nos lois fondamentales, imposée à l'ancienne monarchie par nos pères des États-Généraux.

Certes, encore après la victoire électorale du 14 octobre et la « soumission » présidentielle du 14 décembre 1877, de petits conflits pouvaient surgir des contradictions, définitions incomplè-

tes, omissions et confusions qui subsistent dans divers articles de nos lois constitutionnelles.

Mais l'interprétation mal intentionnée de ces lois n'est plus à craindre depuis le 5 janvier 1879, la majorité du Sénat étant devenue républicaine.

L'obstacle capital à l'harmonie entre les pouvoirs publics s'est écarté lui-même le 30 janvier.

A cette date, l'une des plus importantes de notre histoire, nous avons vu combien la Constitution de 1875, si mal équilibrée en théorie, devient, au cours des événements, d'une pratique aisée et féconde. Une demi-journée a suffi aux deux Chambres réunies en Assemblée nationale pour enregistrer la démission du Président de la République et pour substituer le citoyen Jules Grévy au maréchal de Mac-Mahon.

§ 10.

L'autorité et la liberté.

Plus on creusera notre droit parlementaire, mieux on se convaincra de cette vérité :

Le gouvernement de la République, tel que nous l'avons, tel que nous pouvons le faire, nous garantit tout ce qu'il faut pour être et pour rester libres ; il nous procure et il nous procurera de mieux en mieux tous les moyens de réaliser le progrès par la loi, rien que par la loi.

Le problème politique et social, qui fait le fond de notre histoire, se réduit à deux termes :

L'autorité avec toutes les responsabilités,

La liberté avec tous les risques.

La France, édifiée par les plus terribles expériences sur ce que peut et où conduit l'autorité absolue, qu'elle soit de droit divin ou de droit plébiscitaire, a repris une noble confiance dans la liberté, c'est-à-dire en elle-même.

La liberté seule, pour rappeler la superbe image de Mirabeau, est capable de guérir les blessures faites par elle.

Elle seule est capable de supprimer les haines que le despotisme ou les revendications révolutionnaires allumaient et rallumaient sans cesse entre concitoyens.

Elle seule est capable d'ouvrir, dans la paix et par l'ordre même, à l'initiative individuelle et aux essais collectifs, le champ sans bornes des améliorations réalisables et d'obtenir, pour chacun, pour tous, justice.

II

FORMATION DU PARLEMENT

§ 1.

Origines du suffrage universel.

La Constitution de 1875 a institué deux Chambres.

Le Sénat se compose de 300 membres, dont 225 élus par les départements et les colonies, et 75 inamovibles.

La Chambre des députés comprend 535 membres nommés au suffrage universel par chaque arrondissement, par chacun des trois départements de l'Algérie et par chacune des six colonies de la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion, l'Inde française, le Sénégal et la Guyane. Les arrondissements dont la population dépasse 100,000 habitants choisissent un député de plus par 100,000 ou fraction de 100,000 habitants.

Presque universel au fond, mais à plusieurs degrés, lors de la convocation des derniers États généraux de la monarchie, le suffrage eût été universel et direct dès l'an II, si notre première Constitution républicaine eût été appliquée.

Il ne le devint réellement qu'en vertu du célèbre décret du Gouvernement provisoire de 1848.

Son éducation politique dut s'improviser avant que la majorité des électeurs ne sût lire et écrire. De président de la seconde république, Louis-Bonaparte ne se fit empereur, il n'imposa son coup d'Etat de 1851 et ses deux Constitutions de 1852 et de 1870 que grâce à l'ignorance du plus grand nombre.

La trop cruelle expérience du désastre national, l'exercice fréquent des droits civiques et la propagation de l'enseignement du peuple ont rendu le suffrage universel capable de réparer des fautes qui semblaient irréparables. Il achève de fonder, à force de sagesse et de logique, le plus libéral et le plus fort des gouvernements que la France ait connus.

§ 2.

Les électeurs et les éligibles.

Le mandat législatif est délivré par tous les Français majeurs, domiciliés depuis au moins six mois dans une commune, et jouissant de leurs droits civils et politiques, dont nul ne saurait être privé s'il n'a forfait à l'honneur, s'il n'a été condamné à une peine afflictive et infamante, s'il n'a été déclaré en faillite et ne s'est pas fait réhabiliter, si enfin il n'est interdit civilement pour cause d'imbécilité, démence ou fureur.

Par conséquent, en fait et en droit, la Chambre des députés représente directement la nation entière.

Le Sénat représente aussi la nation entière, selon le droit constitutionnel, quoique, en fait

électoral, il n'émane du pays qu'au second degré et par des procédés compliqués.

Pour soixante-quinze de ses membres, que l'Assemblée de 1871 a choisis dans son propre sein, il se recrute lui-même au fur et à mesure que surviennent des vacances parmi les inamovibles. Les 225 autres sénateurs, renouvelables par tiers tous les trois ans, ont été tirés au sort par série de départements. La série B est sortie la première, la série C sortira la seconde, la série A la dernière, en 1885.

Le nombre des sénateurs attribués à chaque département a été fixé par la loi constitutionnelle du 24 février 1875 : deux départements, la Seine et le Nord, en ont chacun 5 ; six en ont 4 ; vingt-sept en ont 3 ; les autres, Belfort, les trois circonscriptions algériennes, les quatre colonies, chacun 1.

En dehors du renouvellement triennal, il n'y a lieu à élections partielles que pour les départements dont la représentation au Sénat se trouve réduite de moitié par décès ou par démission.

Le corps électoral sénatorial de chaque département comprend :

D'une part, les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissements ;

D'autre part, des délégués que chaque conseil municipal choisit parmi les électeurs de la commune, un seulement par commune, petite ou grande, qu'elle ait moins de cent habitants ou qu'elle en ait près de deux millions.

La nomination du délégué s'opère en séance spéciale du conseil municipal, sous la présidence du maire, au scrutin secret, sans débats. En même temps est élu un suppléant qui remplacerait le délégué refusant ou empêché.

Sont éligibles à la Chambre des députés tous les électeurs ayant vingt-cinq ans accomplis.

Sont éligibles au Sénat ces mêmes électeurs du suffrage universel, pourvu qu'ils aient atteint l'âge de quarante ans (1).

(1) L'électorat et l'éligibilité, dont nous venons de résumer les conditions actuelles, sont, dans leurs antécédents historiques, dans les difficultés qui peuvent surgir des conditions de domicile, de possession d'état, d'âge, etc., très-complétement, brièvement et clairement expliqués dans le *Traité pratique de droit parlementaire*, qui devient ainsi un excellent *Manuel électoral*.

§ 3.

Production des candidatures.

Les moyens de produire une candidature sont « licites » ou « illicites. »

Les premiers se réduisent à se faire connaître des électeurs, soit en tenant des réunions publiques ou privées, soit en publiant, distribuant, affichant des professions de foi ou circulaires.

Pour la nomination des députés, nous sommes encore régis par la loi du 6 juin 1868. Les réunions publiques électorales n'ont pas besoin d'être autorisées, mais elles doivent avoir été annoncées à l'autorité par déclaration signée de sept individus domiciliés dans la commune et jouissant de leurs droits civils et politiques. Elles ne s'ouvrent qu'à dater du décret convoquant le

collége et se ferment le cinquième jour avant le scrutin. Celles qui paraîtraient de nature à compromettre la sécurité publique pourraient être ajournées par le préfet, interdites par le ministre de l'intérieur. On n'y doit admettre que les électeurs et les candidats de la circonscription. L'autorité y peut déléguer un fonctionnaire qui, revêtu de ses insignes, assis où il veut, avertit le bureau si la discussion lui paraît sortir du cadre électoral, et prononce la dissolution si l'on ne tient pas compte de ses avertissements ou si un tumulte s'élève et se prolonge.

Pour la nomination des sénateurs, les réunions électorales peuvent avoir lieu depuis le jour du choix des délégués jusqu'à celui du vote inclusivement. Comme les autres, elles doivent se tenir dans un local clos et couvert, ne pas se prolonger au delà des heures du soir fixées pour la clôture des établissements publics, remplir en un mot toutes les conditions exigées par la loi de 1868. A vrai dire elles n'ont rien de public, puisque l'on n'y est reçu qu'à la condition d'être électeur sénatorial ou candidat au Sénat.

Mais, en dehors des réunions publiques, les

candidats à l'une et l'autre Chambre peuvent tenir des réunions *privées*, qui sont soustraites à l'ingérence administrative grâce au principe de l'inviolabilité du domicile, consacré par la loi générale.

A l'affichage des professions de foi d'un candidat, ou des programmes d'un comité électoral, il n'y a d'autre restriction que la signature du candidat et la couleur de l'affiche. La loi interdit que celle-ci soit blanche, cette couleur étant exclusivement réservée aux actes de l'autorité.

Quant à la distribution des circulaires et des bulletins de vote, elle se fait par l'entremise de qui l'on veut, excepté par celle des agents de l'autorité publique ou municipale.

Les moyens illicites de produire et de soutenir une candidature, trop souvent employés quoique prévus et punis, sont :

La corruption ou tentative de corruption par argent donné ou promis, la menace, la diffamation ;

En outre, l'intervention du gouvernement, c'est-à-dire la candidature officielle ;

Enfin, les suggestions d'un corps constitué ou d'une corporation telle que le clergé.

§ 4.

Convocation des électeurs et majorité requise.

Pour l'élection des députés, les électeurs doivent être convoqués au moins vingt jours à l'avance.

Pour l'élection des sénateurs, les conseils municipaux sont invités par décret présidentiel, rendu six semaines d'avance, à nommer des délégués et suppléants ; un mois plus tard au moins, les sénateurs sont choisis en réunion de ces délégués avec les électeurs de droit, au chef-lieu du département.

Aussi bien dans cette réunion générale que dans les sections de vote pour les députés, toute discussion ou délibération est interdite ; nul,

civil ou militaire, ne peut entrer avec des armes apparentes ou cachées.

L'urne, dans laquelle se met le bulletin, à mesure que chaque électeur présente sa carte, est sous la garde d'un bureau ainsi composé : un président, quatre assesseurs, un secrétaire.

Le maire et les adjoints forment le bureau dans les petites commmunes; dans les villes, la mairie, le nombre des adjoints et conseillers municipaux épuisé, fait désigner par eux les membres du bureau parmi les plus âgés et les plus jeunes électeurs arrivant en chaque section, s'il s'agit du choix d'un député.

Pour l'élection des sénateurs, le collége départemental est présidé par le président du tribunal civil du chef-lieu, qu'assistent les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs; le bureau nomme secrétaire un des électeurs. Les délégués de commune sont indemnisés de leur voyage au chef-lieu, à raison de 2 fr. 50 par myriamètre parcouru en allant et revenant.

La majorité requise pour être élu député est, au premier tour de scrutin, la majorité absolue des votants et le quart au moins des électeurs

inscrits. Au second tour, qui a lieu quinze jours plus tard, la majorité relative suffit. En cas d'égalité de voix, le plus âgé des concurrents est élu.

Pour être élu sénateur, la majorité relative n'est suffisante qu'au troisième tour de scrutin. Mais les trois tours ont lieu dans la même journée.

§ 5.

Mode de scrutin.

Nous n'avons pas à entrer dans les discussions qu'a soulevées le mode de scrutin, soit « de liste, » soit « individuel, » soit encore par catégories représentatives des diverses opinions en lutte.

La loi organique du 30 novembre 1875 fait nommer les députés au scrutin individuel, par arrondissement. Mais le scrutin de liste, avec lequel le suffrage universel s'est inauguré en 1848, a été conservé pour les élections sénatoriales.

Le vote est secret. Les bulletins se préparent et se plient en dehors de la salle.

Les militaires « présents au corps » n'exercent pas leur droit civique.

Ne sont admis au scrutin que les citoyens portés sur la liste électorale, dressée d'office à la mairie, et ouverte aux rectifications et réclamations chaque année.

Pour les élections législatives, il n'est rien dans les lois qui oblige l'électeur à voter. Mais pour les élections sénatoriales, où les électeurs sont des mandataires, l'obligation est rigoureuse : la loi organique du 2 août 1875 inflige une amende de 50 francs au délégué ou suppléant qui, sans excuse, se serait abstenu.

Chaque électeur ne jouit que d'un seul vote; quiconque essaierait de prendre deux fois part à la même élection serait puni de l'emprisonnement et d'une amende.

Cependant le cas de double vote légitimé par un droit double devait se présenter pour les élections sénatoriales : il y a des députés qui sont en même temps conseillers généraux. La loi organique du 2 août 1875 interdit de voter deux fois au député conseiller du même département; elle permet l'option au député, qui se trouve conseiller général d'un autre département que celui qu'il représente à la Chambre.

L'individualité du vote est absolue. Nul ne peut voter pour un absent ni par procuration.

Le scrutin ne dure qu'un jour. Pour les députés, il est ouvert de huit heures du matin à six heures du soir. De même pour les sénateurs; mais alors il se divise en trois tours : le premier, de huit heures à midi; le second, de deux heures à quatre heures; le troisième, de six à huit heures du soir.

§ 6.

Dépouillement et recensement des votes.

Le scrutin clos, l'urne est immédiatement ouverte par le bureau et le nombre des bulletins vérifié.

Si le nombre des bulletins est plus grand ou moindre que celui des votants, constaté par les émargements de la liste électorale, mention en est faite au procès-verbal. L'erreur se rectifie au recensement, la fraude donne lieu à une action judiciaire contre les membres du bureau.

Les bulletins comptés, le bureau désigne, parmi les électeurs présents, ce qu'il faut de scrutateurs pour occuper, à deux, au moins quatre tables de dépouillement. L'un des scrutateurs lit

à haute voix chaque bulletin déplié, l'autre le prend, le classe et pointe sur la liste préparée des noms des candidats. Les tables sont disposées de telle sorte que les électeurs puissent circuler autour, et eux-mêmes vérifier l'appel et le pointage.

Soustraire, ajouter, altérer des bulletins, lire un nom autre que celui qui est inscrit, constituent des fraudes punies de un an à cinq ans de prison, de 500 à 5,000 fr. d'amende.

N'entrent pas en ligne de compte les bulletins blancs, ni ceux contenant des désignations insuffisantes, ni ceux signés du nom de l'électeur. Les doubles sont comptés pour simples. Les imprimés, corrigés à la main, doivent être attribués au candidat dont le nom a été écrit. Il en est de même lorsque le changement a été fait par l'application d'une bande de papier gommé avec un autre nom imprimé. — On sait l'importance que ces détails ont prise dans certaines élections de 1869 et de 1877. Les auteurs du *Traité pratique de droit parlementaire* indiquent, d'une manière irréfutable, la jurisprudence établie par le Corps législatif et confirmée par la Chambre actuelle.

Le dépouillement, arrêté et signé par le bureau, dans chaque section, est porté par le président au bureau de la première section. Celui-ci, en présence des présidents des autres sections et du public, opère le recensement total des votes et proclame le résultat pour la commune ou, dans les grandes villes, pour l'arrondissement.

Le procès-verbal des opérations électorales de chaque commune, rédigé en double, est expédié au chef-lieu du département, où, pour chaque circonscription, le recensement général des suffrages et la *proclamation* des députés élus sont faits par une commission de trois conseillers généraux.

Le Corps législatif de l'empire tenait cette *proclamation* pour définitive. Aujourd'hui elle n'enchaîne en rien la souveraineté de la Chambre. Si celle-ci reconnaît des erreurs dans le recensement général, elle les rectifie et admet comme élus ceux des candidats qui ont réellement obtenu la majorité vérifiée, à la place de ceux qui ont été *proclamés*.

Le cas s'est présenté six fois de 1832 à 1871; il s'est compliqué, en 1877, de l'annulation des

opérations d'un second tour de scrutin qui n'avait été rendu nécessaire que par l'erreur commise dans le recensement du premier tour.

Le 3 juin 1879, constatant qu'une circonscription de Bordeaux avait nommé un inéligible, la Chambre des députés, — par respect de toutes les lois en général et de la loi électorale en particulier, — a annulé les deux tours de scrutin et ordonné qu'il fût procédé à une élection nouvelle.

§ 7.

Sessions ordinaires et extraordinaires du Parlement.

De 1789 à 1799, les Assemblées françaises étaient, de droit, permanentes. C'est seulement après le coup d'Etat du 18 brumaire que le pouvoir exécutif s'attribua la faculté de convoquer, ajourner et dissoudre le Parlement.

Actuellement, la session ordinaire des Chambres commence, *de plein droit*, chaque année, le second mardi de janvier.

Le Président de la République *peut* convoquer les Chambres, avant cette date et à toute époque, en session extraordinaire. Il *doit* les réunir si, dans l'intervalle des sessions, demande en est faite par la majorité absolue des membres de

chaque Chambre. Il a la faculté de les *ajourner*, mais pas pour au-delà d'un mois, ni plus de deux fois au cours de la même session. Il a aussi le droit de prononcer la clôture des sessions extraordinaires et même des sessions ordinaires quand sont épuisés les cinq mois de leur durée constitutionnelle.

La Constitution (loi du 16 juillet 1875) ordonne que la session de la Chambre des députés commence et finisse en même temps que celle du Sénat.

Toute réunion isolée, hors du temps de la session commune, serait illicite, nulle de plein droit, sauf ces deux cas : le Sénat érigé en cour de justice, la vacance de la Présidence de la République survenant tandis que la Chambre se trouverait dissoute.

Dans ce second cas, le Sénat, assemblé de plein droit, ne pourrait faire aucun acte législatif; son rôle se réduirait à contrôler les actes des ministres responsables en attendant la réunion de la nouvelle Chambre des députés, formée par les colléges électoraux convoqués immédiatement.

§ 8.

Indissolubilité du Sénat, dissolubilité de la Chambre.

Le Sénat ne peut pas être dissous. Donc il est légalement *constitué* depuis la première session que le Parlement a tenue à Versailles, en application de la Constitution de 1875, session qui s'est ouverte le 8 mars 1876 et dans laquelle a été établi le règlement sénatorial. N'étant que renouvelable, et restant toujours en majorité de membres engagés par le règlement, il n'aurait jamais l'occasion de se *constituer* à nouveau.

Le droit de dissoudre la représentation nationale, refusé à la monarchie constitutionnelle par l'Assemblée de 1789, n'a été pour la première

fois attribué au chef de l'Etat qu'en 1802, par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X.

Sous les Chartes de 1814 et de 1830, le roi dissolvait la Chambre des députés par ordonnance, mais il était tenu d'en faire élire une nouvelle dans un délai restreint, — que le roi n'a jamais épuisé.

La Constitution républicaine de 1848 rétablit naturellement l'indissolubilité de l'Assemblée nationale. Aussi logiquement la Constitution napoléonienne de 1852 restaura le droit de dissolution.

La loi constitutionnelle du 25 février 1875 l'a conservé au Président de la République, « sur avis conforme du Sénat. » On connaît le pitoyable usage qui a été fait de ce droit, en 1877, par le maréchal de Mac-Mahon.

§ 9.

Comment la Chambre se constitue.

Soit en rentrant après une dissolution, soit en se renouvelant à l'expiration de sa législature, — dont la durée est de quatre ans, — la Chambre des députés ne saurait délibérer valablement avant de s'être pourvue d'un *bureau* et d'un *règlement.*

Par l'installation de son bureau, provisoire ou définitif, elle *se constitue* provisoirement ou définitivement. Elle complète sa constitution par le règlement qui détermine les devoirs et les pouvoirs de son bureau.

Régulièrement, la première séance d'une nou-

velle législature est ouverte par le plus âgé des députés.

Ce « doyen d'âge » fait sur-le-champ, en séance publique, au scrutin séparé et à la majorité absolue, désigner un président et deux vice-présidents provisoires.

L'élection du bureau définitif n'a lieu que lorsque les pouvoirs de la moitié plus un des membres de la Chambre ont été vérifiés.

§ 10.

Vérification des pouvoirs.

C'est un des principes de 89, dont la déclaration et la légalisation ont été faites contre la toute-puissance royale par le tiers-état, au nom de la souveraineté du peuple, que les Assemblées nationales « statuent ***seules et sans appel*** sur la validation des pouvoirs de leurs membres. » Ce droit souverain, nos deux Chambres l'exercent dans sa plénitude.

Entre les bureaux, dans lesquels le tirage au sort distribue tous les membres, se répartissent les dossiers électoraux par ordre alphabétique de départements et, autant que possible, en proportion du total des élections.

Les élections non contestées sont au plus vite proposées à la validation en séance publique. Celles, dont le rapporteur du bureau a proposé la validation, mais qui rencontrent de l'opposition en séance, sont mises à la suite de l'ordre du jour. Sur celles dont l'invalidation est demandée, on ne discute pas le jour même de la lecture du rapport à la tribune.

L'assemblée, « jury souverain », est libre d'ajourner ou de précipiter la vérification, d'admettre ou de refuser les preuves nouvelles ou les enquêtes préalables, réclamées par l'élu contesté. Elle est libre aussi d'ordonner des enquêtes particulières et générales. Il lui appartient, non-seulement d'émettre un vote définitif pour ou contre l'élection, mais encore, même en validant, d'infliger un blâme — comme, durant les sessions de 1877 et 1878, cela arriva à propos des candidatures qui avaient triomphé en abusant de l'affiche blanche et avec l'appui déclaré de l'administration.

§ 11.

Enquêtes électorales.

Les auteurs du *Traité pratique de droit parlementaire* démontrent : « que le droit des Chambres d'établir elles-mêmes la preuve des faits articulés dans les protestations soumises à leur jugement, c'est-à-dire d'ouvrir des enquêtes parlementaires sur les élections dont la sincérité et la moralité leur inspirent des doutes, découle de leur autorité souveraine... et *n'a jamais été contesté*, même lorsque les attributions du Parlement étaient restreintes. »

Ils allèguent l'opinion émise par le président du conseil d'Etat Baroche au Corps législatif, le 21 mars 1860. Ils citent diverses enquêtes élec-

torales de 1842, 1848, 1871, 1874 et enfin 1876, ordonnées sur les conclusions d'un rapport d'élection ou sur une demande individuelle, sans dépôt de la proposition écrite, sans renvoi aux bureaux, en dehors des règles prescrites pour les propositions de lois.

Il est vrai que, dans tous ces cas, il ne s'agissait que d'élections particulières ou locales, et que, pour la première fois, à la fin de l'année 1877, après la grande campagne électorale gouvernementale du 16 mai au 14 octobre, il y a eu lieu de faire une *enquête générale*.

Pour ouvrir cette enquête, la Chambre des députés a recouru, non pas à une proposition de loi, mais à une proposition de *résolution*, présentée et adoptée le 12 novembre.

La grande commission d'enquête de trente-trois membres, formée alors, ne déposa son rapport général qu'après la démission du maréchal de Mac-Mahon. La Chambre des députés ne prononça pas la mise en accusation, qui lui était proposée, mais, par son ordre du jour du 13 mars 1879, émit un vote de flétrissure contre les ministres du 17 mai et du 23 novembre 1877.

§ 12.

Situation des non validés.

Lors de la transformation des Etats généraux en Assemblée nationale, les membres, dont les pouvoirs n'étaient pas vérifiés, « n'avaient pas de séance. »

Sous l'empire, au contraire, les « non encore validés » pouvaient prendre part aux délibérations et aux votes.

Aujourd'hui, ils le peuvent aussi, mais ils sont privés de l'initiative parlementaire ; ils ne sauraient déposer des propositions de lois. Le droit de voter n'est suspendu que pour ceux dont l'admission a été « ajournée » par décision de l'Assemblée.

Les non validés ne reçoivent pas l'indemnité, mais ils jouissent des immunités parlementaires, le caractère de représentant du peuple étant acquis à l'élu dès qu'il a été « proclamé. »

§ 13.

Inviolabilité parlementaire.

L'inviolabilité des mandataires de la nation fut, on se le rappelle, déclarée à la suite de la séance royale du 23 juin 1789, en réplique aux menaces de la cour, aux accumulations de forces militaires autour de Versailles, et comme sanction de l'immortel Serment du Jeu de Paume.

Elle a été consacrée par la Constitution de 1791, par celle de l'an III, par celle de 1848, dans les termes les plus rigoureux. Elle a été reconnue expressément par les Chartes de 1814 et de 1830.

Pour la première fois, sous le second empire, le constituant dictatorial, qui venait de porter

sur la représentation nationale la main du parjure, omit d'ériger l'inviolabilité parlementaire en principe constitutionnel. Ce fut seulement, par décret organique, que les immunités indispensables, durant les sessions, furent restituées aux membres du Corps législatif et du Sénat.

La loi constitutionnelle du 6 juillet 1875 établit :

« Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de son mandat ; aucun membre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté, en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre, sauf le cas de flagrant délit ; la détention ou la poursuite d'un membre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert. »

D'après les articles 21 et 22 de la loi du 17 mai 1819, toujours en vigueur, les discours tenus dans les Chambres, ainsi que les rapports et toutes pièces imprimées par leur ordre, ne donnent ouverture à aucune action.

§ 14.

Incompatibilités. — Indemnité.

Par ces diverses dispositions sont garanties à la fois la liberté de discussion au sein du Parlement et la liberté personnelle de ceux qui ont reçu de leurs concitoyens mandat d'y prendre part.

C'est encore afin d'assurer l'indépendance des représentants, et pour consacrer le principe de la séparation des pouvoirs, qu'il a été déterminé des incompatibilités entre le mandat législatif et les fonctions publiques « rétribuées sur les fonds de l'Etat. »

De même enfin, l'indemnité parlementaire,

dont l'origine remonte aux anciens Etats généraux, a ce triple but : rendre éligibles tous les citoyens, quelle que soit leur situation de fortune ; réparer dans une mesure équitable l'abandon plus ou moins partiel que le mandataire est obligé de faire de ses intérêts privés, pour s'occuper avant tout de l'intérêt public ; rendre la corruption plus difficile et sans excuse.

Car il est à remarquer que les périodes de notre histoire où le pouvoir législatif s'est montré le plus servile vis-à-vis du pouvoir exécutif, sont celles où la gratuité de la députation coïncidait avec l'absence ou la réduction des incompatibilités.

Les « ventrus » du chansonnier Béranger s'engraissaient sous ce régime ; et, certes, les malheureux qui, au 2 décembre, se laissaient ameuter contre « les vingt-cinq francs », n'ont guère eu à se louer de la première et unique session du Corps législatif, tenue par des candidats officiels, c'est-à-dire par des députés obligatoires en même temps que gratuits !

Dès la fin de 1852, l'indemnité était rétablie

et augmentée : les sénateurs de l'Empire touchaient 30,000 francs par an, les députés 12,500 francs.

Aujourd'hui on est revenu, et pour les sénateurs et pour les députés, au chiffre de 1848 : 9,000 fr.

§ 15.

Liberté des élections, incorruptibilité des élus.

La préoccupation capitale des fondateurs de notre droit parlementaire a été d'assurer à la formation et à l'existence du Parlement la liberté entière et l'incorruptibilité.

N'osant pas, ne pouvant pas pousser, jusqu'à la suppression de la représentation nationale, la confiscation plébiscitaire de la souveraineté du peuple, le césarisme napoléonien avait érigé en institution d'Etat la candidature officielle.

A ce jeu de l'autorité publique empoisonnant sa source, le suffrage universel a failli être perverti, déshonoré, et la démocratie démoralisée pour jamais. Dix ans d'Empire de plus, et notre

décadence byzantine serait devenue irrémédiable.

Que la Chambre des députés, issue des élections générales du 14 juillet 1877, ait prolongé durant treize mois la vérification des pouvoirs de ses membres ; qu'elle se soit livrée à la plus vaste et la plus minutieuse des enquêtes parlementaires électorales : c'est qu'elle n'avait pas seulement à flétrir une énorme tentative de restauration de la candidature officielle ; c'est qu'elle avait à rendre impossible pour l'avenir toute escroquerie des votes populaires, tout viol de la souveraineté nationale.

Le Parlement n'est rien à moins d'être la représentation exacte, pure et libre du pays. A qui fait, au nom de tous, la loi obligatoire pour tous, il faut une origine loyale, une existence honorée, et, avec la puissance matérielle, l'autorité morale.

III

CONFECTION DES LOIS

§ 1.

But des formalités parlementaires.

La loi, une et égale pour tous, est obligatoire pour chaque citoyen et nul n'est excusable de l'ignorer.

C'est pourquoi, par les constitutions des peuples libres et dans les règlements des assemblées législatives, il a dû être pris tant et de si minutieuses précautions afin de rendre la loi, faite au nom de tous, aussi juste, aussi sage, aussi pratique que possible, et faciliter les moyens d'en corriger les défauts.

Plus on étudie le droit parlementaire, mieux on comprend que les formalités, auxquelles sont soumises la proposition, la préparation, la dis-

cussion, la votation, la promulgation et la publicité des lois, ont été inventées, sont maintenues et perfectionnées, dans le but unique de rendre la loi conforme à son objet, protectrice efficace des droits et des intérêts individuels et nationaux (1).

(1) Les formalités de la confection des lois sont exposées et expliquées une à une dans l'ouvrage de MM. Jules Poudra et Eugène Pierre. Commentant les règlements des Chambres, ils n'ont laissé aucun point obscur dans l'ombre, ils ne se sont arrêtés devant aucune difficulté sans indiquer comment la résoudre. A tout propos, ils rappellent les précédents, établissent la jurisprudence. Lorsque celle-ci manque elle-même, ils font intervenir la logique des principes et le pur bon sens. Si bien que la raison, avec eux, a toujours raison, et que leur commentaire, quand il supplée au texte, prend une autorité décisive. Leur *Traité* est le *Code* complet et sûr du parlementarisme. Il ne prête à la critique que de la part des adversaires du régime parlementaire.

§ 2.

Bureaux et commissions

La Constitution de 1875 attribue l'initiative des lois à la fois au Président de la République, aux sénateurs et aux députés.

Les projets de loi émanent de l'initiative du Gouvernement ; les propositions de loi de celle des membres des Chambres.

Les uns et les autres doivent être formulés par articles et précédés d'un exposé des motifs. Ils ne viennent pas en discussion publique avant d'avoir été distribués à tous les représentants et examinés par une commission, dont le rapport, imprimé et distribué aussi, sert de base au débat.

Depuis les États-Généraux et les assemblées de Notables de l'ancien régime, il est d'usage que les Chambres se subdivisent en bureaux pour l'étude préalable des affaires.

A l'ouverture de chaque session ordinaire ou extraordinaire, le Sénat se partage, au sort, en neuf, la Chambre en onze bureaux.

Les bureaux se renouvellent chaque mois.

Ils se constituent par la nomination, au scrutin secret et à la majorité absolue, d'un président et d'un secrétaire. Ils ne décident rien sans la présence d'au moins le tiers de leurs membres.

A raison d'un membre par bureau, ou de plusieurs, pour les cas extraordinaires où l'Assemblée l'a décidé, ils nomment les *commissions*, par lesquelles sont repris, étudiés à fond et rapportés les projets et propositions de loi.

Chaque fois que les bureaux se renouvellent, ils commencent par élire trois *commissions mensuelles* (de 9 membres au Sénat, de 11 à la Chambre), qui examinent les demandes de congés, les pétitions, tout ce qui a trait aux intérêts communaux et départementaux.

Une quatrième commission mensuelle, formée de deux membres par bureau, donne son avis sur la prise en considération de toute proposition émanée de l'initiative parlementaire.

§ 3.

Propositions et projets de loi.

Tout membre d'une Assemblée législative a le *droit de proposer* ce qu'il lui plaît, mais toute Assemblée a aussi le devoir de ménager son temps.

La *commission d'initiative* reçoit les propositions, qui, remises entre les mains du président et lues en séance publique, n'ont pas tout de suite paru assez importantes pour être renvoyées à une commission existante ou provoquer la formation d'une commission spéciale. Elle les examine au plus vite et en fait faire par un de ses membres un rapport sommaire à la tribune, concluant soit au rejet, soit à la prise en considération et au renvoi à une commission, soit à la

déclaration d'urgence ou à la question préalable.

Les propositions qui n'ont pas été prises en considération ne peuvent être présentées de nouveau avant six mois ; avant trois mois, celles qui ont été prises en considération et ensuite rejetées. Leurs auteurs sont toujours libres de les retirer jusqu'au moment où la Chambre est appelée à voter sur l'ensemble. Mais la discussion continue et s'achève si la proposition, retirée par celui qui l'a faite, est reprise par un autre membre.

Ce qui ne se peut pas pour un *projet de loi* : le retrait par le Gouvernement dessaisit l'Assemblée, et la reprise du projet par l'initiative parlementaire nécessite le recommencement entier de la procédure.

Du moment qu'un projet a été présenté, en vertu d'un décret présidentiel, par un ministre, il serait inconstitutionnel de se refuser à l'examiner et, sans en tenir compte, d'en « ordonner le dépôt aux archives ».

Les Chambres ont le droit d'exiger, par article inséré dans une loi, que le Gouvernement présente un projet sur un objet précis dans un délai déterminé,

§ 4.

Les lois de finances.

Les lois de finances doivent, on le sait, être présentées en premier lieu à la Chambre des députés.

Le ministre des finances est tenu de déposer, avant l'ouverture de chaque exercice, le budget général de l'État : recettes d'un côté, dépenses de l'autre, divisées par départements ministériels, subdivisées par sections, chapitres et articles. Dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture d'un exercice, doit être présenté par le Gouvernement le règlement définitif du budget, avec les comptes des ministres.

Depuis la loi du 12 août 1876, toutes les

demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires, dont le besoin s'est fait sentir dans les divers services pendant un mois au moins, sont réunis en un seul projet de loi ; on ne procède plus par projets spéciaux que dans le cas d'urgence.

La plus importante des commissions de la Chambre des députés est naturellement la *commission du budget*. Elle se compose de trente-trois membres, trois par bureau. L'habitude est de la faire nommer huit jours après la distribution du projet de loi des recettes et dépenses. Il ne lui faut pas moins de trois mois pour exercer un sérieux contrôle, rechercher les abus, étudier les réformes.

Afin de rendre son travail plus sûr et plus rapide, elle se subdivise en quatre ou cinq sous-commissions. Elle désigne un rapporteur particulier pour chaque département ministériel. Elle charge un rapporteur général de centraliser les décisions prises, d'établir, d'après ces décisions, la situation du budget, et aussi de soutenir la discussion de la loi des recettes.

Sa compétence est étendue à toutes les ma-

tières de finances; les projets de crédits supplémentaires ou extraordinaires lui sont renvoyés, ainsi que les propositions de nature à modifier les recettes et dépenses de l'Etat.

Pour l'examen et la ratification des lois de finances votées par la Chambre des députés, le Sénat élit dans ses bureaux, au commencement de chaque session ordinaire, une *commission des finances*, composée de dix-huit membres, dont la compétence, dans la mesure du droit sénatorial, est aussi large que celle de la *commission du budget*.

§ 5.

Compétence des commissions spéciales.

Les commissions *spéciales* — qui se nomment le plus souvent dans les bureaux, quelquefois en séance publique, pour objets exceptionnellement importants et pressants — déterminent leur compétence d'après les projets ou les propositions similaires qui leur sont renvoyés.

Leurs pouvoirs ne sont pas limités à la session ; ils durent jusqu'à ce que l'Assemblée ait statué sur tous les rapports présentés en leur nom. Les projets, adoptés par les députés, qui reviennent amendés du Sénat, et réciproquement, sont rendus à la même commission, si les circons-

tances ne font pas intervenir une décision contraire.

Très-libres dans leur travail, les commissions jouissent de la faculté illimitée soit de fondre en un seul les projets ou propositions qu'elles étudient, soit de les restreindre et de les diviser en parties à soumettre isolément au débat public. Il leur appartient de substituer au projet présenté un contre-projet tout différent et de modifier leur propre texte, au cours de la discussion, tant qu'un vote définitif de la Chambre ne s'est pas produit.

Si certains de leurs membres donnent leur démission, ils sont aussitôt remplacés par les bureaux qui les ont délégués. Mais une commission ne démissionne pas à la majorité des voix ; elle ne cesserait d'exister que si tous ses membres s'étaient démis individuellement.

Lorsqu'elle a vu l'assemblée repousser le système qu'elle a adopté, sans doute elle est libre d'abandonner la suite du débat. Cependant elle n'est pas dissoute pour cela et elle est encore appelée à donner son avis sur les amenaements qui lui sont renvoyés. La majorité refusant abso-

lument de continuer la discussion, la minorité a le droit de représenter la commission et même de soutenir un nouveau projet par elle seule admis. Une commission concluant au rejet de tout ce qui lui a été soumis pourrait néanmoins présenter un projet nouveau au cours du débat public.

D'ailleurs, l'assemblée entière conserve toujours sa toute-puissance sur ses délégués en commission. Elle peut dessaisir une commission des projets dont elle lui a confié l'examen. Elle a pu d'avance, par un vote, imposer une direction précise aux travaux de ses commissaires.

Quand les membres d'une commission ont arrêté définitivement les articles à soumettre à la Chambre, un rapporteur est nommé pour résumer la délibération préalable, exposer les motifs de la décision prise et les soutenir à la tribune. Le *rapport* est déposé en séance publique, imprimé et distribué vingt-quatre heures au moins avant l'ouverture de la discussion générale, sauf le cas d'urgence déclarée.

Aux époques normales, la commission du budget laisse s'écouler une semaine et plus entre le dépôt de ses rapports et le commencement des

débats, afin que chaque député ait le temps de se rendre compte et de préparer ses objections.

De ce qui précède il résulte que l'élaboration des lois est plus longue que leur confection et que les représentants du peuple travaillent davantage dans les bureaux et dans les commissions qu'en séance publique.

§ 6.

Discussion publique des lois. — Comité secret.

Une fois élaborée, la loi ne saurait être discutée et votée qu'en assemblée générale et publiquement.

L'assemblée ne serait pas générale et ne pourrait pas prendre de décision valable, s'il n'y avait, en séance, la moitié plus un des membres, soit 151 au Sénat, 267 à la Chambre. La présence de ce *quorum*, — comme on dit d'après les Anglais, — est indispensable, mais non sa participation au vote.

Dans des cas tout à fait exceptionnels, lorsqu'il y a à régler des incidents délicats d'ordre intérieur ou encore à délibérer sur des questions

diplomatiques dont la publicité immédiate serait périlleuse, les Chambres éloignent le public de leurs séances.

Au Sénat, toute demande de *comité secret* doit émaner de cinq membres au moins ; la Chambre des députés en exige vingt.

Il va sans dire qu'en comité secret on ne fait pas de lois.

§ 7.

Publicité des séances : Tribunes et comptes-rendus.

La publicité des séances ne consiste plus, depuis les orages de la Convention, dans l'ouverture à tous venants des tribunes de l'assemblée.

Pour la réserve du principe, quelques places sont laissées accessibles aux spectateurs sans carte.

Les billets distribués jour par jour à tous les représentants successivement leur permettent de procurer l'entrée à leurs commettants. Le Président de la République, les ministres, le président de chaque Chambre ont des tribunes dont ils disposent. Il y en a une pour les sénateurs à la Chambre, une pour les députés au

Sénat ; ici et là, pour les anciens parlementaires. Le conseil d'État et le corps diplomatique en ont chacun une.

Trois tribunes sont ouvertes à la presse de Paris, des départements et de l'étranger.

Les appréciations des journaux, — libres au point que jamais les Chambres actuelles ne se sont senties atteintes par les offenses les plus caractérisées et n'ont, comme les précédentes assemblées, cité des journalistes à leur barre, — ces appréciations, disons-nous, sont d'une évidente utilité à la fois pour informer les électeurs des actes de leurs représentants et pour exciter sans cesse ceux-ci à l'accomplissement de leurs devoirs. La presse remplace le peuple, trop nombreux pour assister à sa propre assemblée.

Sans la liberté de la presse, il n'y aurait du gouvernement représentatif qu'une ombre décevante.

D'ailleurs, — bien mieux aujourd'hui sans contrainte, que par les lois répressives, suppressives plutôt, du temps de l'empire, — est assurée l'exactitude de la reproduction de ce qui se dit et se fait dans les Chambres, au moyen d'un triple

procès-verbal immensément répandu : le *compte-rendu in extenso* du *Journal officiel*, retenant sténographiquement toutes les paroles entendues par le président et par l'assemblée ; le *compte-rendu analytique*, rédigé et imprimé durant la séance ; le *compte-rendu télégraphique*, expédié au syndicat de la presse, si vite que, dix minutes après la levée de la séance à Versailles, parvient à Paris l'analyse du dernier discours, le résultat du dernier vote.

§ 8.

Règlement de l'ordre du jour.

Chaque séance est consacrée aux objets mis ou maintenus la veille à l'ordre du jour, à moins que l'assemblée, toujours maîtresse de son temps et de ses actes, ne se trouve tout-à-coup obligée de s'occuper de choses plus urgentes.

Elle s'est à elle-même interdit de faire arriver subitement en discussion, sans déclaration d'urgence, des projets ou propositions dont les rapports n'ont pas été distribués et qui ne sont pas inscrits à son ordre du jour.

La séance — d'ordinaire tenue de deux heures à cinq heures et demie — est ouverte et levée par le président ou, en son absence, par l'un

des vice-présidents. Le président, si la nécessité lui en apparaît, a toujours le droit d'avancer le jour et l'heure des séances.

Lorsqu'il n'y a plus à l'ordre du jour de rapports prêts pour remplir la séance de débats utiles, l'assemblée s'ajourne sans fixer la date de sa prochaine séance, chargeant son président de la convoquer dès qu'il le jugera indispensable.

§ 9.

Le droit d'amendement.

Le droit *d'amender* les projets présentés par le Gouvernement ou dus à l'initiative parlementaire et rapportés par les commissions n'est pas limité.

Il subsiste tant qu'un article n'a pas été adopté définitivement, et même alors il peut s'exercer par addition. Un amendement, repoussé en première lecture, est discutable encore aux délibérations suivantes de la même loi. Il se reproduit comme nouveau grâce à une très-légère différence de texte. Écarté en bloc, il est toujours représentable par parties isolées.

Les amendements sont déposés individuelle-

ment ou collectivement; mais, pour que la Chambre délibère, il faut que l'amendement d'un membre soit appuyé par d'autres membres.

Le président de la Chambre les reçoit et les transmet aux présidents des commissions, s'ils lui sont adressés durant la délibération de la loi, et on les imprime, on les distribue de la même façon que les propositions ou projets.

Les auteurs sont libres de les retirer, avant ou pendant le débat, mais à la condition que le retrait soit opéré par eux tous, un seul signataire suffisant pour maintenir l'amendement.

§ 10.

La tribune. — Liberté de la parole.

Nos premiers Constituants parlaient de leur place ; ce fut la coutume jusqu'en juin 1790.

C'est dans la salle du Manége que la tribune française a été pour la première fois élevée.

Supprimée en 1852, elle a été rétablie en 1867.

Tout député ou sénateur est obligé d'y monter, à moins que, par exception et pour une explication brève, le président ne l'autorise à parler de son banc.

Les orateurs qui désirent parler pour, contre ou sur un projet, s'inscrivent après le dépôt du rapport. Le président leur accorde la parole en suivant l'ordre d'inscription, mais de façon à

alterner autant que possible l'attaque et la défense.

Les ministres et les commissaires du Gouvernement, ainsi que les rapporteurs de commissions, ont la parole hors tour, quand ils la réclament.

On a souvent cherché les moyens de retenir les excès de l'abondance oratoire et d'empêcher les parlementaires trop verbeux de revenir à plusieurs reprises dans un seul débat. Il est d'usage, dans le Sénat actuel, que le même sénateur ne puisse discourir deux fois, sur une question identique, dans une seule séance, sans autorisation de l'assemblée. Il n'y a rien, dans le règlement de la Chambre, qui limite la longueur ni le nombre des discours.

En principe, tout orateur a le droit de se faire écouter jusqu'au bout, sans être interrompu. Ce n'est même qu'après qu'il a fini que la parole peut être donnée à ceux de ses collègues qui l'ont demandée, soit pour contester ce qu'il a dit, soit afin d'arrêter la discussion ou d'en intervertir l'ordre, soit sur un fait personnel, sur un rappel au règlement, sur une réclamation d'ordre du jour ou sur une question de priorité.

Lorsqu'un orateur est à la tribune, le président seul a le droit de le rappeler soit à la question, soit à l'ordre, et, après deux rappels, de consulter la Chambre et de lui interdire la parole, touchant le même sujet, au cours de la même séance, si la majorité en a ainsi décidé par assis et levé. Le vote paraissant douteux, l'orateur continue.

Jusqu'à l'époque de la Restauration, et malgré les objections de Mirabeau dès 1789, les lectures étaient beaucoup plus fréquentes dans les Chambres que les improvisations. C'est le contraire à présent.

§ 11.

Discipline de l'assemblée. — Rappel à l'ordre, censure, expulsion temporaire.

Le président est seul compétent pour appliquer le règlement, loi intérieure de toute assemblée, obligatoire pour chacun de ses membres.

Le président rappelle à l'ordre quiconque se permet des interruptions, personnalités ou manifestations susceptibles de troubler l'orateur ou d'envenimer le débat.

Deux rappels à l'ordre successifs risquent de produire l'interdiction de la parole pour le reste de la séance, l'inscription au procès-verbal et la privation de moitié de l'indemnité pour quinze jours.

Si ces sévérités n'ont pas suffi, si le membre averti continue à troubler l'assemblée, donne le signal d'une abstention collective, injurie, provoque ses collègues ou le Gouvernement, il y a lieu d'appliquer la censure.

En cas de résistance au président, d'excitation à la guerre civile, d'appel à la violation de la Constitution, d'outrage envers la Chambre, ou l'autre Chambre, ou le Gouvernement, ou le chef de l'État, la censure se complique d'exclusion temporaire pour trois séances. Si le membre censuré et exclu refusait de se retirer ou rentrait avant le délai fixé, la séance serait levée, et, au besoin, ordre serait donné par le président de saisir le député en rébellion, et de le mettre aux arrêts trois jours, dans un local préparé par les questeurs.

Ces dernières rigueurs, introduites en 1878 dans le règlement des députés, n'ont pas été exercées durant plus d'un an. Très-rare a été l'application de la censure avec affichage du procès-verbal dans la circonscription électorale du coupable et privation de l'indemnité parlementaire pendant un mois. Quelque animées que des cir-

constances critiques aient pu rendre les discussions, le président a su prévenir ou dominer les tumultes, — moins un, — sans avoir à se couvrir de son chapeau, à suspendre la séance pour une heure, puis à la renvoyer au lendemain. Jamais la majorité républicaine n'a complètement usé de sa force, de son droit, contre une minorité trop souvent bruyante et quelquefois factieuse.

Cependant, aux mois de mai et de juin 1879, un député bonapartiste a provoqué une série de scènes très violentes, qui semblaient combinées dans le but de discréditer le régime parlementaire. Pour y couper court, les présidents des quatre groupes de la gauche ont présenté, le 17 juin, quelques aggravations nouvelles au règlement de la Chambre.

Désormais, l'exclusion temporaire, si elle était prononcée une seconde fois contre le même député dans le cours de la même session, s'étendrait jusqu'à l'ouverture de la session suivante, et la privation de moitié de l'indemnité durerait autant que l'exclusion. L'interdiction de paraître serait étendue à tout le palais législatif au lieu d'être

restreinte à la seule salle des séances, et l'exclu qui essaierait de s'y introduire devrait être arrêté et incarcéré.

La censure avec exclusion temporaire devrait toujours être appliquée, au lieu de la censure simple, contre quiconque adresserait des injures, des provocations, des menaces à un ou plusieurs membre du gouvernement, outragerait le président, l'autre Chambre ou le Gouvernement.

Dans le cas, — qui s'est produit le 9 juin, — où le député censuré avec exclusion prononcerait avant la clôture de la séance des injures, provocations, outrages ou menaces, il lui serait appliqué une nouvelle peine réglementaire ne se confondant pas avec celle déjà encourue et entraînant la suppression totale de l'indemnité jusqu'à l'ouverture de la session suivante. Si l'injure, l'outrage ou la menace étaient proférés après la clôture de la séance, il serait procédé selon toute la rigueur de l'article 129, c'est-à-dire que le factieux devrait être considéré comme ayant commis un délit dans l'enceinte du corps législatif, et le procureur général être informé du fait par le bureau.

L'urgence avait été déclarée en faveur de ces aggravations du règlement. Néanmoins elles n'ont pas été délibérées avant la clôture, le 2 août, de la session ordinaire de 1879. Elles restent à l'ordre du jour de la Chambre, prêtes à passer si de nouveaux incidents les rendaient nécessaires.

Mais, en somme, malgré la vivacité de notre caractère national, malgré l'exaspération des partis monarchiques vaincus par le suffrage universel et écrasés par ce qu'ils appellent les arrêts de la Providence, les discussions de nos Assemblées ont toujours été beaucoup moins violentes que celles, par exemple, des Parlements de Hongrie et d'Amérique. On y a vu un prince, M. Pierre Bonaparte, donner un coup de poing ; on n'y a jamais joué ni du sabre ni du revolver.

§ 12.

Double délibération.

Toutes les précautions sont prises dans la Constitution et dans les règlements des Chambres afin que le débat public d'une loi ne puisse être interrompu tant que les législateurs ne sont pas complétement édifiés sur ses avantages ou ses défauts ; d'un autre côté, afin que les entraînements et les erreurs s'aperçoivent et se réparent avant que la loi devienne définitive et soit imposée à l'obéissance et au respect de tous.

Nulle loi n'est complète si elle n'a été successivement élaborée, discutée et votée par les deux Chambres.

Encore, dans chaque Chambre, toute loi doit-

elle subir deux délibérations publiques, à cinq jours au moins d'intervalle, sauf le cas d'urgence déclarée.

De plus, le texte commun étant adopté par les sénateurs et par les députés, le Président pourrait, en un Message motivé, exiger une nouvelle délibération de la loi.

Si une seule délibération suffit pour les lois de finances, c'est que, comme nous l'avons indiqué précédemment, la présentation et l'élaboration en sont faites dans des conditions spéciales et que l'approbation, le rejet ou l'amendement s'en doivent toujours opérer soit à délais réguliers, soit d'urgence.

§ 13.

Déclaration d'urgence.

L'urgence peut être demandée sur un projet ou une proposition de loi, lors de sa présentation et à toutes les phases de la procédure ordinaire pour en abréger la durée. Elle peut être demandée par le Gouvernement, par l'auteur, par tout membre de l'Assemblée, avec un exposé des motifs, sur lequel la majorité décide.

L'urgence déclarée, le projet ou la proposition est aussitôt renvoyé ou à une commission existante ou dans les bureaux, afin qu'ils nomment une commission spéciale. Sur le rapport de la commission, il n'y a qu'une délibération publique unique.

§ 13.

Déclaration d'urgence.

L'urgence peut être demandée sur un projet ou une proposition de loi, lors de sa présentation et à toutes les phases de la procédure ordinaire pour en abréger la durée. Elle peut être demandée par le Gouvernement, par l'auteur, par tout membre de l'Assemblée, avec un exposé des motifs, sur lequel la majorité décide.

L'urgence déclarée, le projet ou la proposition est aussitôt renvoyé ou à une commission existante ou dans les bureaux, afin qu'ils nomment une commission spéciale. Sur le rapport de la commission, il n'y a qu'une délibération publique unique.

Une Chambre peut décider la transmission d'urgence à l'autre Chambre d'un projet voté par elle ; mais l'autre Chambre n'est point tenue d'accorder à son tour le bénéfice de l'urgence.

L'urgence, reconnue d'un côté et de l'autre, peut être réclamée pour la promulgation d'une loi, et le Gouvernement est tenu de promulguer dans les trois jours.

§ 14.

Priorité, questions préjudicielles, question préalable.

La discussion, avons nous dit, est souverainement dirigée par le président. Mais, si aucun orateur ne doit être interrompu dans le développement de son opinion, l'assemblée garde le pouvoir de changer le cours du débat, de le suspendre, de l'arrêter si cela devient nécessaire.

Avant de mettre en délibération les articles du projet, le président fait, dans son cabinet, le classement des amendements, donnant la priorité aux « plus larges » à ceux qui s'écartent le plus du projet.

Les conclusions de la commission ont la priorité sur le projet du Gouvernement ou la proposition primitive. Un contre-projet d'un membre

ne l'a que si la Chambre, nécessairement consultée, l'accorde, tandis que les simples amendements individuels l'ont de droit et que les sous-amendements passent encore avant les amendements.

La demande, faite par un membre, du renvoi d'un article à la commission se résout avant que l'assemblée soit consultée sur l'article même.

La demande du renvoi de la discussion au lendemain a la priorité sur celle de continuer le débat et sur la proposition de clôture.

Comme questions préjudicielles, suspendant la discussion, se posent les rappels au règlement et les demandes d'ajournement. L'ajournement ne saurait être un rejet détourné ; jamais on ne le prononce indéfini.

Quant à la clôture, elle n'est obtenue que si l'assemblée est en nombre et a une majorité évidente. S'il y a doute, après une seconde épreuve la discussion continue.

La *question préalable* enfin est l'exercice du droit qu'à toute assemblée de se refuser à délibérer sur une proposition qui lui paraît inutile, intempestive, absurde ou factieuse.

Elle peut toujours être proposée et, après avoir été expliquée par celui qui l'a demandée, contestée par l'auteur de la proposition qu'elle vise.

Si elle est adoptée, elle arrête non-seulement la discussion, elle en supprime l'objet. Il serait inconstitutionnel de l'opposer à la présentation d'un projet de loi, puisque ce serait empêcher le Gouvernement d'user d'un droit qui lui a été reconnu.

M. Langlois en a donné une définition aussi spirituelle que juste, le 21 janvier 1878 : « La question préalable n'est pas nécessairement injurieuse, mais elle est toujours dédaigneuse. »

§ 15.

Vote par division et vote sur l'ensemble.

Sous le régime parlementaire tout finit par un vote. Il est donc essentiel que les plus minutieuses précautions soient prises afin de rendre la votation indépendante, sincère, éclairée et sûre.

C'est pourquoi le *vote par division*, qui est le procédé le plus pratique afin d'empêcher les erreurs involontaires et les escamotages prémédités, a toujours été admis lorsque le Parlement était libre, et a été avec soin réputé inadmissible par le pouvoir, quand le Parlement n'était pas libre, notamment sous le premier et sous le second empire.

On vote donc, dans les Chambres, même sur des

parties d'articles, si la division est demandée, sur chacun des articles des projets et propositions, sur toutes les propositions écartées ou modifiées par la commission, sur les sous-amendements et amendements, et enfin sur l'ensemble.

Dans les délibérations ordinaires, les votes sont pris à la majorité absolue des suffrages exprimés.

En cas de partage égal des voix, la motion est rejetée, parce que « il ne peut y avoir adoption que là où il y a majorité déclarée. »

Lorsque les deux Chambres sont réunies en Congrès pour réviser les lois constitutionnelles, les décisions ne sont prises qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale de révision.

§ 16.

Modes de votation.

Sur les questions courantes d'ordre inférieur, où la décision ne fait pas doute, on vote à mains levées.

Le vote le plus habituel, par assis et levé, est employé depuis 1789.

L'épreuve restant douteuse, on procédait, à la Constituante, à la Législative et à la Convention par appel nominal ; chaque membre répondait *oui* ou *non*.

Le Traité pratique de droit parlementaire résume en ces termes les variations subies par le mode de voter dans les Assemblées françaises :

« De 89 à l'an III, le vote est toujours public ;

de l'an III à l'an VIII, il est secret en cas d'appel nominal ; de l'an VIII à 1845, il est toujours secret pour les projets de loi ; de 1845 à 1852, il est public mais peut être secret ; de 1852 à 1870, il n'est jamais secret. »

Les règlements actuels ont rétabli le système de 1845 à 1852. On vote par assis et levé, au scrutin public, au scrutin secret.

Le vote par assis et levé n'ayant donné, après deux épreuves successives, qu'une majorité déclarée incertaine par le bureau, on passe immédiatement au scrutin public afin de déterminer la majorité.

De droit en ce cas, le scrutin public l'est encore :

Au Sénat, sur l'ensemble de tous les projets de loi autres que ceux d'intérêt local ;

A la Chambre, sur tous les projets de loi portant ouverture de crédits autres que ceux d'intérêt local.

Il peut être réclamé en toute matière par dix sénateurs, ayant écrit, signé et déposé la demande. Il faut vingt députés pour l'obtenir à la Chambre, et on ne saurait l'exiger pour le rappel

au règlement, l'interdiction de la parole, la censure, questions « tranchées » par assis et levé.

Le scrutin public, — les urnes étant promenées par les huissiers à travers les bancs, et les bulletins blancs (pour), bleus (contre) étant imprimés d'avance au nom de chaque membre de l'assemblée, — permet le vote pour des absents. Les inconvénients que ce détail présente ont été maintes fois signalés dans la presse et dans le Parlement. Mais ils ne prennent de gravité que dans les grandes circonstances, et alors on procède au vote public *à la tribune*, auquel ne sont admis à prendre part que les membres venus à la séance. Par surcroît de précautions et pour certains cas d'une délicatesse extrême, le scrutin public peut être fait avec *appel nominal*, et aussi peut être rendu *secret*, sur la demande de vingt membres.

Il n'y a plus, comme dans nos premières assemblées, de votes *motivés*. Ce n'est qu'avant le scrutin, qu'un député est admis à expliquer, en son nom et au nom de plusieurs de ses collègues, pourquoi il se décide à opiner dans tel ou tel sens. Ensuite, nul n'a la faculté de parler sur le vote émis.

Presque jamais les assemblées ne reviennent sur leurs votes après la séance, et assez rarement elles y reviennent séance tenante, si ce n'est par suite d'erreurs matérielles de nature à changer un résultat important.

Le résultat définitif, relevé par les secrétaires, avec ou sans pointage, est proclamé par le président, sans considérants, en ces termes : « La Chambre a (ou n'a pas) adopté. »

§ 17.

Promulgation de la loi.

Une fois la loi faite en conformité avec la loi fondamentale, la Constitution, elle ne peut être abrogée ou modifiée que par les deux Chambres qui l'ont faite.

Élaborée, délibérée, votée par le Parlement, la loi devient exécutoire dès qu'elle a été promulguée par le Président de la République. La promulgation, à moins d'urgence réclamée par les Chambres, s'opère dans le mois suivant l'adoption définitive.

Dans un État démocratique, il est essentiel que la loi soit rédigée non pour les hommes de loi, mais pour tout le monde. Plus elle est intelli-

gible, lisible à l'œil nu, plus elle sera respectée, plus elle deviendra d'une exécution facile.

L'un des vœux exprimés, l'un des mandats stipulés à l'unanimité, sans distinction d'Ordre, dans les Cahiers de 1789, c'est que les lois soient simplifiées et coordonnées. L'œuvre, ainsi réclamée par cette volonté nationale qui renversa l'ancien régime, a été poursuivie par les infatigables comités de la Constituante, de la Législative, de la Convention, des Conseils du Directoire. Elle aboutit au code auquel Napoléon prétendit attacher son nom.

Depuis lors, la succession d'une douzaine de régimes contradictoires a presque rétabli, dans notre législation, le désordre dont se plaignaient nos pères. Il appartient aux Chambres de la République définitive de réaliser la coordination positive et la simplification populaire de la loi faite, au nom de tous, pour tous.

IV

POUVOIRS DES CHAMBRES

§ 1.

Élection du Président de la République.

Les Chambres font la loi et exercent un droit souverain en matière de finances et d'impôts.

Le pouvoir législatif dont elles sont investies domine le pouvoir exécutif, puisqu'elles nomment le chef de l'Etat, et le peuvent mettre en accusation en cas de haute trahison ; puisque les ministres, dont le choix appartient au Président de la République, sont responsables devant elles.

Investi des prérogatives dont jouissent à peu près les rois constitutionnels, pourvu d'indemnités qui ne se comparent pas aux prodigalités de l'entretien d'une cour, — au lieu de 25 à 40 millions de liste civile, 600,000 francs d'honoraires

Ces points de droit constitutionnel et de pratique parlementaire avaient été établis, précisés, avant le 30 janvier 1879.

On ne se rappellera jamais assez avec quelle majestueuse simplicité, au milieu de quel calme superbe, se sont opérées, en quelques heures, et la démission d'un Président et la nomination d'un autre Président de la République. Ainsi il a été prouvé que, plus sont facilitées les changements légaux, moins sont à craindre les révolutions violentes.

§ 2.

Responsabilité des ministres.

La responsabilité et la comptabilité des ministres ont été, pour la première fois, proclamées en France par la déclaration de la Constituante, datée du 13 juillet 1789.

Sous les deux empires, les ministres n'étaient responsables que vis-à-vis de l'empereur, et le contrôle exercé sur leurs actes par le Corps législatif et le Sénat n'était que fictif, sans sanction aucune.

Aujourd'hui, les ministres sont nommés et révoqués par le Président de la République. Ils peuvent être pris dans le Parlement ou en dehors.

Mais ils ne conservent le pouvoir que s'ils ont la majorité dans les Chambres, devant lesquelles ils sont responsables : solidairement, de la politique générale du Gouvernement ; individuellement, des actes de leur administration.

Les sous-secrétaires d'État suivent le sort des ministres dont ils sont auxiliaires.

§ 3.

Communications entre les pouvoirs.

Il n'y a plus maintenant de *discours* du chef de l'Etat, auquel les Chambres répondent par des *adresses* délibérées. La communication entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif s'établit, en certaines circonstances solennelles, par *message* du Président de la République, contresigné par un ministre, document qui est reçu en silence, que l'on ne peut pas censurer et auquel il n'est pas répondu.

Dans les circonstances ordinaires, la communication s'opère verbalement ou par écrit, au sein des commissions ou à la tribune, par lettres ou par discours ministériels.

Elle est permanente, sous forme de projets de loi, déposés au nom du Gouvernement, comme par la présence des ministres à la séance, qu'ils fassent ou non partie de l'Assemblée, avec privilége de parler dès qu'ils le demandent, eux-mêmes et aussi, à leur place, leurs sous-secrétaires d'État et les commissaires spéciaux du Gouvernement désignés par décret.

§ 4.

Questions au Ministre.

Il va de soi que de 1852 à 1870, les ministres, dépendant de l'empereur, n'étaient point disposés à ce qu'il leur fût adressé des questions publiques.

Aujourd'hui tout sénateur est libre de questionner, « si le ministre y consent » ; tout député, à condition « qu'avis en soit donné au ministre compétent. »

La « question » n'entraîne que des explications entre celui qui la pose et le ministre ; pas de vote après, à moins que, par la volonté de la Chambre et l'acceptation immédiate de l'orateur du Gouvernement, la question ne se transforme en interpellation.

§ 5.

Interpellations.

L'exercice direct du droit d'interpeller les ministres date de la monarchie de Juillet. Supprimé en 1852, il fut rétabli en 1869 et réglementé à nouveau en 1870. Nos lois constitutionnelles ont omis de le rappeler, mais il s'exerce en vertu du principe de la responsabilité ministérielle.

Quiconque veut interpeller le Gouvernement, en remet au président de l'Assemblée la demande écrite et sommairement motivée. Le ministre est entendu sur le jour qui lui convient le mieux. Si le ministre le désire, ou si l'Assemblée l'ordonne, l'interpellation peut être discutée sur-le-champ.

Si elle est relative à la politique intérieure, elle ne saurait être ajournée à plus d'un mois, — contrairement au procédé qu'une majorité intolérante avait adopté de 1871 à 1875, de renvoyer à six mois les interpellations qui lui déplaisaient.

Pour ce qui concerne la politique extérieure, les Chambres actuelles ont cru devoir se réserver la faculté d'ajournement indéfini, en raison des risques nationaux et internationaux que pourrait entraîner une interpellation inopportune et intempérée.

Un ministre, ayant toujours le droit de prendre la parole, peut réclamer et obtenir la question préalable sur une interpellation demandée. Il n'est pas forcé d'y répondre, mais l'Assemblée est toujours libre de la mettre et de la maintenir à son ordre du jour.

Les interpellations se terminent soit par l'ordre du jour pur et simple,— qui a la priorité,— soit par un ordre du jour motivé, qui doit avoir été déposé écrit entre les mains du président et lu par lui.

L'ordre du jour pur et simple ayant été écarté, l'ordre du jour et les ordres du jour motivés

peuvent être ou tout de suite mis aux voix ou renvoyés aux bureaux, qui nomment une commission, sur le rapport de laquelle on vote.

La procédure présente quelques différences au Sénat et à la Chambre. Mais, en fin de compte, l'interpellation aboutit à une approbation ou à un blâme plus ou moins décisif de l'existence du ministère.

§ 6.

Enquêtes parlementaires.

Le blâme pourrait se compliquer de l'ouverture d'une enquête.

Car le droit d'enquête sur les actes ministériels, les abus de l'administration, la situation de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, sur les événements politiques, sur les entreprises de pression et de corruption électorales, découle, aussi bien que le droit d'interpellation, du principe de la responsabilité ministérielle.

Les enquêtes parlementaires sont empêchées de devenir *judiciaires* par le principe de la séparation des pouvoirs.

Les commissions d'enquête, — formées par l'Assemblée de 1871, d'après les précédents de la Constituante de 1848, — sur les actes de la Défense nationale et sur l'insurrection du 18 mars, ont publié les volumineux rapports que l'on connaît. Ces rapports n'ont jamais été discutés, bien que la discussion en ait été souvent réclamée. D'ailleurs, disent MM. Poudra et Pierre, « ils ne contenaient que des appréciations politiques, et point de conclusions formelles ».

Trois des rapports de la commission des marchés, en 1872 et 1873, étant suivis de projets de résolutions, ont pu être délibérés, provoquer des ordres du jour motivés, et même, — mais en dehors de l'Assemblée, — des poursuites correctionnelles et des répétitions civiles.

§ 7.

Mise en accusation du Président et des Ministres.

Qu'une enquête dirigée contre les actes politiques d'un ministère puisse aboutir à la mise en accusation des ministres responsables, cela n'est pas douteux.

L'article 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, porte : « Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger, soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats contre la sûreté de l'État. »

L'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ajoute : « Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par

la Chambre des députés, et ne peut être jugé que par le Sénat. — Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crime commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat. »

Pour régler l'exercice de ce droit d'accusation et de jugement reconnu à la Chambre des députés et au Sénat, une loi de procédure serait nécessaire. Elle n'a pas été rendue. Mais il existe, sur le pouvoir judiciaire du Parlement français vis-à-vis du pouvoir exécutif ou des conspirateurs et rebelles, un ouvrage des plus autorisés, imprimé en 1839 à l'Imprimerie Royale, rédigé par E. Chauchy, garde des archives de la Chambre des pairs : *Les précédents de la cour des Pairs*. MM. Poudra et Pierre en ont détaché, pour leur *Traité pratique du droit parlementaire*, les deux principaux exemples qui se rapportent aux cas prévus par la Constitution de 1875 : la procédure adoptée en 1815 par la Chambre des pairs contre le maréchal Ney ; suivie en 1830 par la Chambre des députés et par la Chambre des pairs contre les ministres de Charles X, signataires des ordonnances du 25 juillet.

§ 8.

Documents financiers fournis par le gouvernement.

Afin de faciliter le contrôle des Chambres sur le Gouvernement, certains documents doivent être distribués, à époques fixes, aux sénateurs et députés.

Dans la première période de chaque session ordinaire, les ministres présentent les comptes imprimés de leurs opérations durant tout l'exercice précédent. — A la fin de chaque année, le Président de la République choisit dans le sein du Sénat, de la Chambre, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes une commission de neuf membres qui arrête le journal et le grand-livre de la comptabilité générale des finances au 31 dé-

cembre et constate la concordance des comptes des divers ministères avec les résultats des écritures centrales du ministère des finances. — La Cour des comptes fournit chaque année le résultat général de ses travaux et l'exposé de ses vues de réforme dans les divers services de la comptabilité.

Le ministre des finances donne le tableau de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'État et affectées à un service public quelconque, avec la valeur approximative de chacune d'elles; l'état des concessions faites en vertu de la loi de 1836 sur les terrains domaniaux usurpés; celui des pensions de retraite concédées et inscrites en vertu de la loi de 1853; le compte général, par département, de la distribution des fonds de dégrèvement et non-valeurs; celui des contingents de la contribution personnelle et mobilière.

Le ministre de l'intérieur offre le tableau détaillé des impositions extraordinaires et des emprunts levés dans les départements et communes dont le revenu excède 100,000 francs; la liste des communes autorisées à établir des droits d'octroi supérieurs au double de ceux perçus à

l'entrée des villes au profit du Trésor; un rapport sur la distribution des subventions affectées à l'achèvement des chemins vicinaux et sur la marche des travaux; des documents statistiques sur la situation commerciale et agricole de l'Algérie.

Conformément à la demande faite par les Chambres dans la loi de finances de 1878, l'administration départementale a, pour la première fois, cette année-là, relevé, en une série de quatre-vingt-sept tableaux, formant un volume in-4°, « la Situation financière de toutes les communes de France ». Il se prépare, pour 1879, une statistique comparée de la Situation financière des départements et de l'état de chacun des services départementaux en 1866 et en 1876.

§ 9.

Renseignements produits par les Ministres de la guerre, de la Justice, de l'Instruction publique, des Travaux publics, de l'Agriculture et du Commerce.

Annuellement, avant le 31 mars, le ministre de la guerre rend compte de l'exécution, pendant l'année précédente, de la loi sur le recrutement, ainsi que de celle qui réserve des emplois aux sous-officiers des armées de terre et de mer. Il fait imprimer des tableaux indiquant les liquidations de pensions et les extinctions de pensionnaires, le rang d'admission des élèves boursiers à l'école polytechnique, avec renseignements sur leurs familles. — Pour chaque session parlementaire, est mis au courant le tableau des soldes

d'activité et des traitements de non-activité; est présenté un état sommaire des marchés de 50,000 francs et au-dessus.

Le conseil de la Légion d'honneur fournit une situation annuelle de l'Ordre et des vides survenus parmi ses membres; car il ne se peut faire, sans décision des Chambres, de nominations et promotions en nombre dépassant les chiffres établis par la loi du 25 juillet 1873.

Le ministre de la justice rend compte en détail de l'administration de la justice, dresse la statistique criminelle, correctionnelle et civile, explique le mouvement des tribunaux et des prisons, indique le nombre des grâces et commutations de peines, celui aussi des remises entières et partielles, des droits du sceau, etc.

Le ministre de l'instruction publique, des cultes et des beaux-arts, a publié, en 1878, l'état, réclamé par la loi de finances de 1876, des communautés, congrégations et corporations religieuses autorisées et non autorisées. Il fait dresser par une commission spéciale la statistique de l'enseignement primaire. Il présente la liste des boursiers dans les lycées de l'Etat; le détail de

l'emploi des fonds alloués aux colléges communaux, et de ceux votés pour l'entretien des écoles primaires. Il fait périodiquement rendre compte aux Chambres de la distribution des ouvrages imprimés ou gravés par ordre du Gouvernement, du placement des œuvres d'art achetées ou commandées, de l'emploi des fonds consacrés à l'encouragement des sciences, des lettres et des arts.

Le ministre des travaux publics établit, comme son collègue de l'instruction publique, la liste des boursiers des écoles d'arts et métiers. Il donne l'état des travaux pour l'établissement des chemins de fer dans la forme indiquée par les lois relatives à leur exécution.

Le ministre de l'agriculture et du commerce distribue des rapports : sur la situation des opérations des caisses d'épargne ; — sur la situation de la caisse de retraites pour la vieillesse ; — sur l'emploi du crédit pour l'entretien des forêts et le reboisement ; — sur l'ensemble des travaux du conseil des haras, etc.

La statistique générale est de son ressort. En 1878, il a entamé la publication d'un « Annuaire

statistique de la France, » très-utile résumé de toutes les statistiques dressées et éditées par les diverses administrations publiques, même par les grandes entreprises privées.

§ 10.

Droit de pétition.

Comme on le voit, les départements ministériels offrent des moyens d'information de toute nature, et les Chambres exercent sans cesse le pouvoir d'en exiger de nouveaux, de rendre ceux obtenus plus sûrs et plus clairs.

Du *droit de pétition*, n'importe qui, — jusqu'aux mineurs, aux exilés, aux étrangers, — est libre d'user pour signaler au Parlement les abus administratifs, indiquer des réformes ou se plaindre des injustices. Pratiqué sérieusement et scrupuleusement respecté, ce droit devient souvent le précieux auxiliaire du contrôle parlementaire.

Chaque Chambre a une commission, nommée

tous les mois dans les bureaux, et qui chaque mois ou chaque semaine, s'il y a lieu, résume, en un feuilleton, distribué aux membres de l'assemblée et à la presse, le relevé des pétitions adressées au président, avec signatures légalisées.

Tout député ou sénateur peut exiger le rapport d'une pétition en séance publique.

Le renvoi au ministre compétent oblige le ministre à faire connaître, dans le délai de six mois, quelle suite il a donné à la pétition.

La question préalable est opposée aux pétitions inconvenantes ou inconstitutionnelles.

§ 11.

Pouvoirs du Parlement en matière de finances.

En matière administrative et gouvernementale tout se résout par une question d'argent, en recette et en dépense. C'est pourquoi les représentants d'une nation libre doivent être maîtres souverains des finances de l'État.

La liberté nationale n'est assurée que si nulle contribution ne peut être perçue sans l'autorisation formelle des représentants du peuple. Aussi, à la fin de chaque budget, voté par les Chambres, rappelle-t-on le texte des lois qualifiant de concussion le crime de lever et toucher un impôt non consenti, et punissant, non-seulement s ministres qui auraient ordonné, mais jusqu'au

dernier des préposés qui aurait obéi à ses supérieurs hors du droit.

Le premier empire lui-même n'eût pas osé commander de lever l'impôt sans le vote du budget annuel par le Corps législatif. Seulement, il le faisait adopter en bloc. Le second empire le faisait accorder par ministère, en se réservant la faculté de virement.

Le budget se règle aujourd'hui par ministère et par chapitre; la loi du 16 septembre 1871 interdit tout virement d'un chapitre à un autre.

Les charges résultant des désastres de 1870-1871 ont forcé de créer, en dehors du budget, un compte de liquidation des dépenses de guerre. La loi du 28 mars 1874 a défendu de porter le débit de ce compte au-delà de 773,275,000 fr. et a prescrit la justification de l'emploi des fonds pris sur ce compte, chapitre par chapitre, dans les trois premiers mois de chaque année. Une loi du 5 juillet 1877 a définitivement réparti en huit chapitres les crédits alloués au ministre de la guerre sur le compte de la liquidation.

La facilité que le Gouvernement s'était naguère attribuée de pourvoir aux besoins imprévus

grâce à des crédits supplémentaires, ouverts par décrets du chef de l'État, a été récemment restreinte : le Parlement fixe désormais la nomenclature des crédits susceptibles de donner lieu à l'ouverture de crédits de ce genre pendant la prorogation des Chambres.

Aucun emprunt national n'est ouvert sans l'autorisation parlementaire. Ce n'est qu'en vertu d'une loi que s'inscrivent ou se créent des rentes sur l'État, et que s'allouent des pensions exceptionnelles. — Sans une loi, les moindres parties de domaines nationaux et des droits qui en dépendent sont inaliénables.

La caisse d'amortissement, établie en 1800 et chargée, depuis 1816, d'opérer le rachat de la dette consolidée, est placée sous la surveillance des Chambres. Cette surveillance est exercée, d'après la loi du 6 avril 1876, par une commission triennale de dix membres : deux sénateurs, deux députés, deux conseillers d'État, un des présidents de la cour des comptes, le gouverneur ou l'un des sous-gouverneurs de la Banque, le président ou l'un des membres de la chambre de commerce de Paris, le directeur du mouvement

général des fonds au ministère des finances. — La caisse des dépôts et consignations est sous la surveillance de la même commission.

Les grands travaux publics ne sont entrepris qu'avec le concours des Chambres et après une enquête administrative.

Le pouvoir législatif intervient dans les changements de circonscription territoriale des communes ; — pour autoriser les emprunts considérables et les impositions extraordinaires des villes ; — pour empêcher ou permettre les emprunts des hôpitaux, hospices, établissements charitables, au delà de 50,000 fr. — Les auteurs du *Traité pratique de droit parlementaire* rappellent la loi, non abrogée, du 2 juillet 1827, qui n'autorise à acquérir et à accepter des libéralités « que les » établissements ecclésiastiques reconnus léga- » lement, » et prescrit que « les congrégations » d'hommes ne sauraient être établies qu'en » vertu d'une loi. »

Le Parlement autorise les conseils généraux à voter des centimes additionnels et, par sa loi de finances annuelle, fixe le maximum des centimes dont peut être imposé le département. —

Sans une loi, les sessions des conseils généraux ne sauraient être retardées; si un conseil général est dissous par décret présidentiel, le Gouvernement est tenu d'en rendre compte, dans le plus bref délai, aux Chambres qui fixent la date de l'élection du nouveau conseil.

§ 12.

Pouvoirs du Parlement en matière militaire.

Il faut une loi pour la construction de nouvelles places de guerre ou la démolition d'anciennes places et pour leur classement.

En vertu de la loi du 23 août 1876, la commission du budget de la Chambre des députés et la commission des finances du Sénat délèguent annuellement, chacune deux de leurs membres, à l'effet de vérifier sur pièces et sur place l'état du matériel de guerre.

Le Gouvernement ne peut mettre à exécution les décrets augmentant les tarifs de solde des troupes avant d'avoir obtenu du pouvoir législatif les crédits nécessaires.

Sans vote préalable de crédits, il ne pourrait pas non plus réaliser les marchés pour fabrication d'armes, ni changer l'équipement et l'uniforme.

Depuis la nouvelle organisation militaire, la classe entière de chaque année est à la disposition du ministre de la guerre. La fixation du contingent n'appartient donc plus directement aux Chambres, comme autrefois. Mais, en augmentant ou diminuant le budget de la guerre, le Parlement dirige toujours la décision du ministre.

Seul, il a le droit d'instituer de nouveaux corps spéciaux et d'apporter des changements dans la constitution des corps existants. C'est par des lois que se déterminent l'organisation de l'état-major, la division et la subdivision, les cadres et les effectifs des corps, ainsi que se règle dans toutes ses parties l'administration de l'armée.

§ 13.

Droit de paix et de guerre.

Le *droit de paix et de guerre*, comme l'a proclamé l'Assemblée constituante, le 22 mai 1790, « appartient à la nation. »

L'article 9 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 dit :

« Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment des deux Chambres. »

Le Président négocie et ratifie les traités et en donne connaissance au Parlement.

Les traités de paix et de commerce qui engagent les finances de l'État ou touchent à la condition des personnes et aux droits de propriété

des Français établis à l'étranger ne deviennent définitifs qu'après un vote des deux Chambres.

Il faut une loi pour ratifier un échange, une cession ou adjonction de territoire.

Si le traité de Berlin, du 13 juillet 1878, sur le règlement des affaires orientales, n'a pas été soumis au vote du Parlement français, c'est qu'il n'a pas été considéré comme un traité de paix engageant la France soit sous le rapport territorial soit au point de vue économique. Autrement il eût été présenté aux Chambres, redevenues souveraines en matière de paix et de guerre.

§ 14.

Droits de grâce et d'amnistie.

En tant que privilége monarchique, le droit de grâce et d'amnistie fut aboli par l'Assemblée constituante, le 25 septembre 1791. Il fut repris par l'empire, par la restauration et par la royauté de juillet.

La Constitution républicaine de 1848, (article 55), distingua de la grâce, qui dispense de l'exécution de la peine, l'amnistie qui efface toutes les conséquences de la condamnation, et supprime jusqu'au souvenir du délit ou du crime.

Elle conféra le droit de grâce au Président de la République, qui ne devait en user qu'avec l'avis du Conseil d'État, alors élu par l'Assemblée

nationale, et en était privé quant aux individus condamnés par la Haute-Cour de justice. La grâce individuelle de ceux-çi ne pouvait être accordée que par l'Assemblée nationale, laquelle, dépositaire de la souveraineté du peuple, proclamait seule l'amnistie collective en toute matière.

Appelé, en 1871, à exercer le droit de grâce, M. Thiers présenta, le 26 mai, un projet de loi portant que, en matière politique et de presse, pour les condamnations de toute nature, et en matière de crimes ou délits ordinaires, pour les condamnations supérieures à un an d'emprisonnement, le droit de grâce ne serait exercé par le Chef du pouvoir exécutif qu'après avoir pris l'avis d'une commission spéciale nommée par l'Assemblée nationale.

La loi, votée le 17 juin, établit que les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi, et délégua, d'une manière générale, le droit de grâce au chef de l'État, sauf pour les ministres et fonctionnaires mis en accusation par le pouvoir législatif, excepté particulièrement pour les « criminels condamnés à raison des faits se rattachant à l'insurrection communaliste. » Tous

les recours formés par ces condamnés devaient être instruits d'abord par le ministre de la justice, et ensuite examinés par une commission de quinze membres nommés en séance publique de l'Assemblée nationale et au scrutin secret. La grâce ne pouvait être accordée par le Chef du pouvoir exécutif que conformément à l'avis de cette commission, et, en cas de dissentiment entre celle-ci et celui-là, la condamnation était exécutée.

La « Commission des grâces » élue les 21 et 22 juin 1871 exerça ses pouvoirs jusqu'au 8 mars 1876, lors de l'entrée en pleine vigueur de la Constitution de 1875.

L'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 a rendu au Président de la République la faculté de faire grâce, et décidé que l'amnistie ne saurait être accordée que par une loi, délibérée et votée par les deux Chambres.

Celles-ci ont, pour le première fois, usé de leur droit, du 18 décembre 1877 au 17 avril 1878, en accordant amnistie pour les crimes, délits et contraventions politiques commis par la voie de la parole, de la presse, ou par tout autre moyen de publication, ainsi que pour les infractions

commises à la loi sur les réunions publiques.

Le projet primitif du Gouvernement, élargi par la Chambre, s'appliquait à tous les faits, même ceux de diffamation, jugés durant la période du 16 mai au 14 décembre 1877. Le Sénat le restreignit quant à la désignation des faits, et, en outre, supprima les dates qui, dans le texte de la loi, eussent été la flétrissure éclatante des persécutions commises par les ministères de Broglie et de Rochebouët.

L'amnistie totale et même partielle en faveur des auteurs et participants de la guerre civile de 1871, a été refusée par les Chambres de 1876 et de 1877, comme par la précédente Assemblée nationale.

Mais, par sa loi, délibérée en février 1879 et promulguée le 5 mars, le Parlement actuel a élargi la portée des grâces présidentielles pour les condamnés de cette catégorie. Il les a rendues « amnistiantes, » c'est-à-dire effaçant toutes les conséquences légales de la peine, la mémoire même du crime ou délit, en faveur des « condamnés pour faits relatifs aux insurrections de 1871 et de tous les condamnés pour crimes

ou délits politiques, » graciés antérieurement ou à gracier dans le délai de trois mois. La grâce a même été étendue aux condamnés par contumace, qui jusqu'alors n'en pouvaient profiter. La prescription a été déclarée acquise pour les faits insurrectionnels n'ayant pas encore été l'objet de jugement contradictoire ou par contumace.

Cette loi n'était que provisoire, et son effet a cessé le 5 juin 1879.

§ 15.

Le Bureau et ses pouvoirs.

Toute assemblée politique et législative se résume en un bureau qui dirige ses délibérations, applique son règlement, administre ses services intérieurs, la représente et veille à sa sûreté comme à sa dignité.

Hors le cas de nouvelle législature, le bureau de chacune de nos Chambres se renouvelle au commencement de chaque session ordinaire.

Le bureau du Sénat se compose d'un président, de quatre vice-présidents, de six secrétaires et de trois questeurs.

Le bureau de la Chambre des députés a huit secrétaires.

Si les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale, le bureau du Congrès est celui du Sénat.

L'élection du bureau s'opère en séance publique, par votes secrets séparés, au scrutin uninominal pour le président, au scrutin de liste pour les vice-présidents, secrétaires et questeurs.

Nul n'est élu, au deux premiers tours, s'il n'obtient la majorité absolue. Au troisième tour, il y a nécessairement ballotage, et la majorité relative suffit.

Le président, — pourvu d'une indemnité de 72,000 fr., — habite le palais de l'assemblée. De même les questeurs, — qui reçoivent 9,000 fr. en outre de leur indemnité de députés ou de sénateurs, — qui ont, avec le président, la direction et le contrôle de tous les services administratifs et qui sont chargés spécialement de la comptabilité et de l'ordonnancement des dépenses.

Chaque Chambre vote séparément au scrutin secret la dotation qu'elle juge nécessaire d'affecter à ses dépenses annuelles. Elle en fait vérifier l'emploi par une commission spéciale. Le total

est inscrit au budget, et les convenances, toujours gardées, empêchent que les deux Chambres ne le discutent réciproquement.

Les vice-présidents et les secrétaires ne sont pas indemnisés.

Les vice-présidents remplacent le président en cas d'absence ou d'empêchement. — Les secrétaires surveillent la rédaction du procès-verbal, en donnent lecture, le signent une fois approuvé. Ils inscrivent les orateurs pour la parole, ils tiennent note des rappels à l'ordre, ils dépouillent les scrutins publics et secrets. Avec le président, ils constatent les votes par assis et levé, ainsi que le nombre des membres présents.

Le président ouvre la séance, dirige les débats, maintient l'ordre. Il accorde seul la parole et seul rappelle à la question. Il reçoit toutes les communications concernant l'assemblée, le dépôt des pétitions, propositions, projets, amendements, ordres du jour, résolutions, demandes de scrutin. Il prononce le renvoi aux commissions, l'assemblée consultée, et distribue les pièces entre les bureaux et commissions. Il ouvre et ferme les scrutins, proclame les résultats des votes. Il

règle l'ordre du jour, en consultant ses collègues, et lève la séance, dont il signe le procès-verbal authentique ainsi que l'expédition officielle des projets de loi de l'une à l'autre Chambre et au Gouvernement.

Il admet les membres validés et lui seul reçoit les démissions. Lui seul rappelle à l'ordre, propose la censure et constate les délits qui pourraient être commis dans l'enceinte législative. En cas d'offense envers l'Assemblée, le président pourrait requérir des poursuites ou être tenu de les requérir par un vote. Mais on ne peut plus en faire d'office, depuis la loi du 29 décembre 1875, qu'après délibération du bureau, juge suprême de la dignité de la Chambre.

Le bureau représente l'assemblée aux cérémonies officielles, prenant rang avant tous les autres, corps constitués, et c'est lui qui fait rendre aux sénateurs ou députés les honneurs funèbres qui leur sont dus.

§ 16.

Sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée.

Sous la menace des gardes du corps qui l'enveloppaient après la séance royale du 23 juin 1789, l'Assemblée nationale, se constituant souveraine et permanente malgré le roi, déclara exister par la volonté du peuple, et se mit au-dessus de « la force des baïonnettes. »

La Constitution de 1791 attribue au Corps législatif la police dans le lieu de ses séances et dans l'enceinte extérieure qu'il déterminera. Elle dit expressément que le Corps législatif « a le droit de disposer, pour sa sûreté et pour le maintien du respect qui lui est dû, des forces établies dans la ville où il tient ses séances », et que le

pouvoir exécutif ne pourrait « faire passer ou séjourner aucun corps de troupes de ligne, dans la distance de 30,000 toises du Corps législatif, sans sa réquisition et autorisation. »

Les mêmes garanties, plus minutieuses encore, se retrouvent dans la Constitution de l'an III. Une garde de 1,500 hommes est instituée, et se compose de délégués de la garde nationale sédentaire de tous les départements. Sur toutes les routes, à six myriamètres de la capitale, sont plantées des colonnes portant l'inscription : « Limite constitutionnelle pour les troupes », avec les articles de la loi fondamentale et du code pénal qui punissent de mort ou des galères les auteurs et complices d'attentat à la souverainété nationale.

La Constituante de 1848, par décret du 11 mai, reproduit plus tard dans son règlement, charge son président de veiller à sa sûreté intérieure et extérieure. Elle lui donne à cet effet le droit de « *requérir la force armée* et toutes les autorités dont il juge le concours nécessaire ; les réquisitions peuvent être adressées *directement* à tous officiers, commandants ou fonctionnaires, qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement sous

les peines portées par la loi. Le président peut déléguer son droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux. »

Le texte du décret du 11 mai ne se retrouve pas dans la Constitution du 4 novembre 1848, où on ne lit que ceci : « L'Assemblée nationale fixe l'importance des forces militaires établies pour sa sûreté, et elle en dispose. » L'article 12 du règlement de la Législative ne rend pas au président le droit de requérir directement la force armée. Il se contente de rappeler l'article 32 de la Constitution, et d'ajouter : « Le président, au nom de l'Assemblée, fixe l'importance des forces militaires établies pour sa sûreté, et il en dispose. »

On se rappelle qu'en 1851 les questeurs déposèrent une proposition tendant à remettre en vigueur le décret du 11 mai 1848. Cette proposition fut repoussée le 17 novembre, et, le 2 décembre suivant, éclatait le coup d'État.

L'Assemblée nationale de 1871 n'a rien changé à l'article réglementaire de 1849. Les règlements des deux Chambres actuelles portent : « Le président est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée. A cet effet, il fixe

l'importance des forces militaires qu'il juge nécessaires ; elles sont placées sous ses ordres. Le président habite l'intérieur du palais législatif (ou sénatorial). La police de l'Assemblée est exercée, en son nom, par le président. »

§ 17.

La loi Trévenenc.

Depuis le jour où, à l'unanimité moins cinq voix, elle « confirma la déchéance de Napoléon III et de sa dynastie, responsables de la ruine, de l'invasion et du démembrement de la France », jusqu'au jour où, par coalition des trois monarchies, y compris celle des Bonaparte, elle renversa « le Libérateur du territoire », l'Assemblée de 1871 eut, plus qu'aucune autre, le souci de se soustraire elle-même et de soustraire les Parlements futurs aux coups d'Etat militaires non moins qu'aux irruptions insurrectionnelles.

La première, elle s'avisa de déterminer des moyens effectifs de résistance légale en tous lieux

pour le cas où, dans la capitale, aurait été consommé un attentat contre la représentation du pays.

La loi Tréveneuc, adoptée le 15 février 1872, ordonne qu'au cas de « dissolution violente, illégale » des Chambres, les conseils généraux auront « le devoir de se réunir immédiatement, soit au chef-lieu du département, soit partout ailleurs où ils seraient en sûreté, » et là de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'ordre et la tranquillité publique, pour désigner deux délégués par département et former ainsi une assemblée chargée de pourvoir provisoirement à l'administration du pays jusqu'à la réunion du Parlement régulièrement élu.

§ 18.

Versailles capitale.

C'est sous le prétexte particulier de garantir le Parlement vis-à-vis des mouvements populaires que la même Assemblée de 1871 prétendit « décapitaliser Paris » et fit à la loi constitutionnelle du 25 février 1875 l'addition maintenant Versailles comme « siége du pouvoir exécutif et des deux Chambres. »

La Constituante de 1791, visant à la fois les émeutes et les coups d'Etat possibles, avait, d'une manière générale et tout à fait pratique, quoi qu'il pût advenir, proclamé le droit des assemblées de déterminer le lieu de leurs séances.

Dès l'époque de M. Thiers, la difficulté de

gouverner et d'administrer, de Versailles, la France centralisée, avait été prouvée ; tous les ministères étaient rentrés dans « la capitale nécessaire. »

Quoique le Président de la République, par la grâce des Droites anti-républicaines et anti-parisiennes, le maréchal de Mac-Mahon était obligé lui-même de résider à l'Élysée et de ne garder qu'un pied-à-terre officiel à la préfecture de Seine-et-Oise.

Cette flagrante illégalité n'a pris fin que par la suppression de l'article 8 de la loi constitutionnelle, suppression opérée en Congrès, le 19 juin 1879.

§ 19.

Les Chambres à Paris.

Il restait à déterminer les conditions de la rentrée du Parlement dans « la capitale historique. »

Sur le rapport de M. Jules Simon, le Sénat a voté, le 3 juillet, un projet de loi décidant que « le siége du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Paris. »

D'après ce projet, en novembre 1879, le Sénat doit être réinstallé au Luxembourg et la Chambre au Palais-Bourbon, et néanmoins les locaux versaillais conserveront leur affectation. Au cas de réunion des deux Chambres en congrès, l'Assemblée nationale continuera à siéger à Versailles dans la salle des Députés.

Afin de calmer les craintes des opposants, la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements a été rappelée et des peines sévères prononcées contre toute provocation, soit par écrit, soit par imprimé, affiché ou distribué, soit par discours proféré publiquement, dans des rassemblements ayant pour objet la discussion, la rédaction et l'apport aux Chambres de pétitions, déclarations et adresses. L'article 6 dit : « Toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. Il est interdit d'en apporter en personne ou à la barre. »

Sur ces divers points, le projet transmis du Sénat à la Chambre, a trouvé l'adhésion de la commission législative. Mais celle-ci, à l'unanimité a repoussé le cinquième article sénatorial ainsi conçu :

« L'importance et la composition de la force militaire nécessaire à la sûreté intérieure et extérieure des deux Chambres sont fixées pour chacune d'elles par son président. — Cette fixation a lieu à l'ouverture de chaque session et pour tout le temps de sa durée. Le président de chacune des deux Chambres adresse à cet effet *une*

réquisition au ministre de la guerre. — Si pendant le cours de la session, le président estime que le nombre des troupes doit être augmenté, cette augmentation est faite sur sa réquisition, *après entente avec le ministre.* La force militaire, mise à la disposition de l'une et de l'autre assemblée, est placée sous les ordres de chaque président. »

Evidemment les sénateurs ne s'étaient préoccupés que des insurrections populaires, considérant comme garanti à perpétuité l'accord qui existe aujourd'hui entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif. Mais les Députés se sont rappelés la tradition constante des Assemblées françaises libres depuis 1789. Leur rapporteur, M. Floquet, a remis en lumière la revendication du droit absolu du président à requérir directement, pour la sûreté de l'Assemblée, les commandants militaires et les autorités civiles, revendication faite avec tant d'énergie, de logique et d'éloquence, par M. Jules Grévy, au Corps législatif de 1869. Conformément à l'opinion du Président actuel de la République, la Chambre a adopté un article 5 ainsi rédigé :

« Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée qu'ils président. — A cet effet ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. — Les réquisitions peuvent être adressées *directement à tous* ***officiers, commandants*** *et fonctionnaires*, qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement sous les peines portées par les lois. — Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux. »

Le projet, ainsi amendé le 15 juillet, a été accepté par le Sénat, et la loi a pu enfin être promulguée le 22.

§ 20.

L'état de siége.

L'un des moyens les plus propres à rendre les coups d'Etat d'entreprise facile était naguère la faculté trop largement laissée au Pouvoir exécutif de proclamer l'état de siége sous prétexte de péril public, non pas éclaté, mais menaçant, — au besoin, supposé.

Les auteurs du 16 mai furent excités par la presse réactionnaire à employer l'état de siége comme suprême manœuvre électorale. On eut sérieusement peur de voir le cabinet Rochebouët s'en armer contre l'arrêt du suffrage universel,

entre le 14 octobre et le 13 décembre 1877.

C'est sous cette impression que, pour bien marquer « la soumission » constitutionnelle du maréchal de Mac-Mahon, les Chambres lui imposèrent la loi du 3 avril 1878.

En vertu de cette loi, l'état de siége ne peut plus être déclaré « qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée et par une loi qui en détermine l'étendue locale et la durée. « En cas d'ajournement des Chambres, le Président de la République, le conseil des ministres consulté, a le droit de déclarer l'état de siége. Mais, « deux jours après », les Chambres se réunissent « de plein droit. »

Durant la dissolution de la Chambre des députés et jusqu'à l'entier accomplissement des opérations électorales, le Président de la République n'a pas la faculté de déclarer l'état de siége, « même provisoirement », sauf le cas de guerre étrangère, et dans les territoires menacés par l'ennemi, et à la condition de convoquer les colléges électoraux, de réunir le Parlement dans le plus bref délai.

Les Chambres, aussitôt réunies, maintiennent ou lèvent l'état de siége ; il est levé de plein droit en cas de désaccord entre la Chambre des députés et le Sénat.

§ 21.

Le respect du droit.

Sans doute il est important de multiplier les précautions matérielles contre les coups de force, d'où qu'ils puissent venir. Sans doute, il est important de procurer aux corps élus, représentant le peuple à titre secondaire, les moyens de résistance légale en tous lieux contre un attentat qui aurait pu réussir dans la capitale.

Mais, afin que toutes les précautions légales contre l'illégalité brutale ne restent pas vaines, afin que le crime des crimes. — *le crime* sans épithète, — devienne impossible à jamais, il est essentiel ;

Que chaque citoyen prenne conscience de l'inviolabilité de la loi, qu'il fait et qu'il peut réformer par l'intermédiaire des représentants qu'il se choisit librement ; que chaque citoyen soit convaincu que le premier de ses devoirs civiques, comme de ses devoirs sociaux, est le respect du Parlement qui délibère et des autorités qui appliquent la loi ;

Que, d'autre part, tout dépositaire de la force publique, lui aussi, ait conscience de l'inviolabilité de la loi et du législateur ; que l'honneur militaire et judiciaire, comme l'honneur civil, s'identifie avec le respect de la souveraineté nationale et du droit.

FIN

TABLE

II. FORMATION DU PARLEMENT

III. CONFECTION DES LOIS

EN VENTE A LA MÊME LIBRAIRIE :

s Jésuites, leur organisation, leurs pratiques, leur action po-
litique et religieuse, par J. Huber, professeur à l'Université de
Munich, traduit par Alfred Marchand. 4e édition. 2 volumes
n-12. Prix. . . . . 4 fr.

s Jésuites, par Adolphe Michel. — I. Fondation de l'ordre. —
I. Les Jésuites et la discipline. — III. Les Jésuites, les veuves et
es testaments. — IV. Les Jésuites, le commerce et la banqueroute.
— V. Les Jésuites et la morale. — VI. Les Jésuites et le régi-
ide. — VII. Les Jésuites et les gouvernements. — VII. Les Jé-
uites sous la Révolution et l'Empire. — IX. Les Jésuites sous
Charles X. — X. Les Jésuites sous Louis-Philippe. — XI. Les
Jésuites sous la Présidence et Louis Bonaparte, et le second Em-
pire. — XII. Les Jésuites et le Syllabus. — XIII. Conclusion. —
Pièces justificatives : Les instructions secrètes. — Discours de
M. Thiers contre les Jésuites en 1845. — Le Syllabus. — Un vo-
n-12. . . . . 1 fr. 50

Concordat de 1801 et les articles organiques, par Ju-
les Baissac, avec un appendice contenant le texte de la déclara-
tion ecclésiastique de 1682, et celui du décret dogmatique de
l'infaillibilité. 1 vol. in-12. . . . . 2 fr.

Papauté et l'État, par J. Huber. 1 vol. in-12. . . . 1 fr 50

me et le Pape devant la conscience et l'histoire, par
W. E. Gladstone. Trad. par Victor Oger, avec des appendices,
un examen critique des 290 discours, allocutions et déclarations
prononcés par le pape Pie IX au Vatican, du 20 octobre 1870 au
18 septembre 1873, et le Syllabus, texte latin et français. 1 vol.
n-12 . . . . 3 fr. 50

Liberté religieuse en Europe depuis 1870, par E. de Pres-
sensé. 1 vol. in-12 . . . . 4 fr

glise et la Révolution française. — Histoire des relations
de l'Église et de l'État, de 1789 à 1802, par le même. 1 vol.
in-8° . . . . 6 fr.

Cour de Rome et la France, par Jean Wallon, 2e édition.
vol. in-12 . . . . 3 fr.

Vérité sur le Concile. — Réclamations et protestations des
vêques. — Testament spirituel de Montalembert, par le même.
vol. in-12 . . . . 3 fr.

**Pouvoir des papes depuis la proclamation du dogme de
l'infaillibilité.** — Exposé d'après les doctrines et les actes des
pontifes romains, à partir de Grégoire VII, par le Dr J. F. Von
Schulte, ancien professeur de droit canon à l'Université de
Prague, trad. de l'allemand par Er. Patru. 1 vol. in-12 . 3 fr.

**la responsabilité et de l'irresponsabilité du Pape dans
le droit international,** par Bluntschli, trad. de l'allemand,
par A. Rivier. — En appendice : la loi italienne des garanties.
Brochure gr. in-8 . . . . 1 fr.

Syllabus et l'Encyclique. — Texte officiel et quelques notes.
in-12 . . . . 1 fr.

IMPRIMERIE DE POISSY. — S. LEJAY ET Cie.